

ปัญหาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและ
คณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่มีผลกระทบต่อ
การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ

สีหเดช สระกอบแก้ว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2554

**The Problem of Structure, Authorities and Duties of Board of Royal Thai
Police and the Police Commission that affect to in appointing
And removing the police**



Seehadeat Sakobkaew

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Law

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2011

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเพราะความกรุณาอย่างยิ่งของศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ดร.พีระพันธุ์ พาลุสุข กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่กรุณา สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนตระหนักและซาบซึ้งในความเมตตา กรุณาที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำ และตรวจทานแก้ไขจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นางระเบียบ สระกอบแก้ว มารดาอันเป็นที่รักและให้ทุกสิ่ง กับผู้เขียน อีกทั้ง พล.ต.ต.รมย์สิทธิ์ วิริยาธรรม ผู้บังคับบัญชาอันเป็นที่รักยิ่งของผู้เขียน คุณสมชาย วงศ์วรรณรุ่ง และท่าน ศส.นวัช เตาะเจริญสุข ที่เป็นกำลังใจและสนับสนุนผู้เขียนตลอดมา ตลอดจนขอขอบคุณ พล.ต.อ.วิสิทธิ์ เดชกฤษกร พล.ต.ท.บรรจง ต้นศยานนท์ พ.ต.อ.พรพิมล อุดมโชติ และคุณสุชัย งามจิตเอื้อ ที่ช่วยเหลือจนเป็นผลให้การศึกษาในระดับมหาบัณฑิตของผู้เขียนสำเร็จ ลุล่วงไปได้ด้วยดีในที่สุด

คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบแต่บิดา มารดา ครูบา อาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้ถ่ายทอดความรู้ ให้ความช่วยเหลือในการศึกษาค้นคว้า และให้ กำลังใจกับผู้เขียนเสมอมา จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี แต่หากมีข้อบกพร่องหรือ ผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สีหเดช สระกอบแก้ว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	7
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการ.....	9
2.1 แนวความคิดการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.....	9
2.1.1 ประวัติความเป็นมาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.....	10
2.1.1.1 ตำรวจไทยยุคต้น (ก่อน พ.ศ. 2403).....	11
2.1.1.2 ตำรวจไทยยุคปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2502).....	12
2.1.1.3 ตำรวจไทยยุคการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ (พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2541).....	14
2.1.1.4 ตำรวจไทยยุคการเปลี่ยนเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2550).....	14
2.1.2 แนวคิดการการจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.....	16
2.1.2.1 แนวคิดการจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.....	16
2.1.2.2 การแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552.....	20

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.1.2.3	ข้อสังเกตในการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.	22
2.3.1	แนวคิดการพัฒนาระบบงานตำรวจของคณะกรรมการพัฒนาระบบงาน ตำรวจ พ.ศ. 2550.....	23
2.1.3.1	เหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ.....	24
2.1.3.2	แนวทางการพัฒนาระบบงานตำรวจ.....	26
2.2	แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ.....	32
2.2.1	ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบาย ตำรวจแห่งชาติ.....	32
2.2.2	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ.....	37
2.2.2.1	โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ต.ช.....	37
2.2.2.2	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ต.ช.....	43
2.3	แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.).....	46
2.3.1	ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ.....	46
2.3.2	โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.).....	48
2.3.2.1	โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 13.....	48
2.3.2.2	โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534.....	48
2.3.2.3	โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตาม พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30.....	49
2.3.2.4	โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตาม ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 17 และ 18.....	50

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.2.5 โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตามแนวคิด การปฏิรูประบบงานตำรวจ.....	51
2.3.2.6 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร).....	53
2.4 แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการในประเทศไทย.....	58
2.4.1 ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการ.....	58
2.4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ.....	60
2.4.2.1 ความหมายของอัยการ.....	60
2.4.2.2 โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการ กอ.....	61
2.4.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ.....	62
2.5 แนวทางการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของข้าราชการการเมือง.....	65
3. โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของตำรวจในต่างประเทศ.....	68
3.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตำรวจในประเทศอังกฤษ.....	68
3.1.1 โครงสร้างระบบงานของตำรวจในประเทศอังกฤษ.....	69
3.1.2 การควบคุมและความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจอังกฤษ.....	73
3.1.2.1 กระทรวงมหาดไทย (Home Secretary).....	74
3.1.2.2 คณะกรรมการตำรวจในประเทศอังกฤษ.....	75
3.1.2.3 ผู้บังคับการตำรวจ.....	76
3.1.3 อำนาจหน้าที่ของตำรวจอังกฤษ.....	77
3.2 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตำรวจในประเทศญี่ปุ่น.....	77
3.2.1 โครงสร้างระบบงานตำรวจของญี่ปุ่น.....	78
3.2.2 การควบคุมและความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจญี่ปุ่น.....	79
3.2.2.1 องค์กรควบคุมตำรวจระดับชาติของญี่ปุ่น (National Public safety Commission).....	80
3.2.2.2 องค์กรควบคุมตำรวจระดับจังหวัดของญี่ปุ่น (National Public safety Commission).....	81
3.2.3 อำนาจหน้าที่ของตำรวจญี่ปุ่น.....	82

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตำรวจในประเทศฝรั่งเศส.....	85
3.3.1 โครงสร้างระบบงานตำรวจของฝรั่งเศส.....	85
3.3.2 การควบคุมและความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจฝรั่งเศส.....	87
3.3.3 อำนาจหน้าที่ของตำรวจฝรั่งเศส.....	89
3.4 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตำรวจในประเทศนิวซีแลนด์.....	90
3.4.1 โครงสร้างระบบงานตำรวจของนิวซีแลนด์.....	91
3.4.2 การควบคุมและความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจนิวซีแลนด์.....	92
3.4.3 หน้าที่ของตำรวจนิวซีแลนด์.....	93
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นโยบายตำรวจ	
 แห่งชาติ และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และแนวทางแก้ไข.....	96
4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย	
ตำรวจแห่งชาติ และแนวทางแก้ไข.....	99
4.1.1 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจาก	
ฝ่ายการเมือง และแนวทางแก้ไข.....	100
4.1.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ กรณีการ	
แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแนวทางแก้ไข.....	113
4.1.2.1 ปัญหาการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรี เสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจ	
แห่งชาติ และกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	
ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ.....	113
4.1.2.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งรักษา	
ราชการแทนหรือการช่วยราชการของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	
.....	115
4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการ	
ตำรวจ (ก.ตร).....	120
4.2.1 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) และ	
แนวทางแก้ไข.....	120
4.2.1.1 ปัญหาตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ	
มาจากฝ่ายการเมือง.....	121

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.1.2 ปัญหาองค์ประกอบของกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ.....	125
4.2.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) กรณีการ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ และแนวทางแก้ไข.....	126
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	129
5.1 บทสรุป.....	129
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	131
บรรณานุกรม.....	137
ประวัติผู้เขียน.....	143

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่มีผลกระทบต่อการจัดตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ
ชื่อผู้เขียน	สีหเดช สระกอบแก้ว
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

บทคัดย่อ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรที่ได้ชื่อว่าเป็นต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย มีภารกิจอำนาจหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยและสร้างความสงบสุขให้เกิดแก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม โดยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายกำกับดูแลและให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก เพื่อเป็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุลกันและกัน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ แนวคิดความเป็นมาในการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของตำรวจต่างประเทศและประเทศไทยเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ รวมถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสารเป็นหลักและใช้วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ โดยศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำสั่ง ความเห็นทางกฎหมาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเรื่องการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ให้มีความเป็นอิสระปลอดจากอำนาจแทรกแซงทางการเมือง

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติได้จัดตั้งครั้งแรกตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ คล่องตัว โดยกำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจากข้าราชการการเมือง 2 คน ข้าราชการประจำ 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 3 คน โครงสร้างดังกล่าวเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการไม่มีอิสระ การลงมติเกิดปัญหาการบล็อกละโหวตจากฝ่ายการเมืองส่งผลให้การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขาดความเที่ยงธรรม และจากการศึกษายังพบอีกว่าสภาพปัญหาการแทรกแซงจากอำนาจรอบข้างทางการเมืองยังเกิดขึ้นกับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการด้วย โครงสร้างดังกล่าวส่งผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจในการลงมติแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ไม่ใช่ระบบคุณธรรมและเมื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและการจัดโครงสร้างของตำรวจต่างประเทศแล้วยังพบอีกว่าในบางประเทศที่พัฒนาแล้วจะจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติแบบกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อความเป็นอิสระ สร้างความเข้มแข็งให้องค์กรตำรวจและท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องถิ่น ตลอดจนมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจด้วย โดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดวิธีการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการระดับชาติและระดับท้องถิ่นตามหลักความเป็นกลางทางการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อเสนอแนะว่าเพื่อให้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีความเป็นอิสระ ปราศจากอำนาจรอบข้างทางการเมือง จึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ โดยลดจำนวนฝ่ายการเมืองลง ให้ตัดกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมออกจำนวน 4 คน เปลี่ยนเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนและข้าราชการตำรวจแทน และปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้ประธานคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้ง มีคุณสมบัติเป็นอดีตข้าราชการบำนาญ ซึ่งเคยรับราชการเป็นตำรวจระดับผู้บัญชาการขึ้นไปและพ้นจากราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการตำรวจจะได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายด้วยความยุติธรรมเที่ยงตรง อันจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป

Thesis Title	The Problem of Structure, Authorities and Duties of Board of Royal Thai Police and the Police Commission that affect to in appointing and removing the police
Author	Seehadeat Sakobkaew
Thesis Advisor	Asst. Prof. Dr. Pornchai Lunchavee
Department	Law
Academic Year	2010

ABSTRACT

Royal The Thai Police, an organization which is a foundation of Thailand criminal justice process has authorities and duties in maintaining safety and creating peacefulness to people and society. Royal Thai Police Act B.E.2547 which is currently effective specifies that there will be the royal Thai police policy making commission who has duties to prescribe the regulatory policy and the police commission who has duties in administrating police. Such Act prescribes that the member of commission consists of political sector, senior official and external expert as for the checking and balance mechanism.

This thesis is made for studying the problem of structure, authorities and duties of Board of royal Thai police and the police commission and the concept and background in establishment of royal Thai police office by comparing the concept and structure, authority and duties of foreign and Thai police to be the guideline for improvement of Royal Thai Police Act B.E.2547 for the part which is relevant to structure of Board of royal Thai police and the police commission including authorities and duties in appointing and removing the police.

From the study by mainly using research form and analytical legal study by studying from the document, research, thesis, order, legal opinion and law related to the problem of structure, authorities and duties of Board of royal Thai police and the police commission to be independent without political influence.

It is found from the study that Board of royal Thai police which was firstly established according to Royal Thai Police Act B.E.2547 to enable Royal Thai Police Office to have an independent and flexible administration by specifying that the prime minister shall be the

committee chairman and 2 political officials, 3 senior officials and 3 external experts shall be the exofficio committee. Such structure causes the intervention from political sector, lack of independence in performing duties of commission and the problem on block vote from political sector upon making resolution resulting in unfairness of Director-General of the National Police Bureau appointment. Moreover, it is found further from the study that the intervention problem by political sector is also occurred to the police commission. Such structure effects to the exercising power and duties of Board of royal Thai police and the police commission on the unfairness in making police appointment and removing resolution. After comparing the concept and the arrangement of foreign police structure, it is found that some development countries arranges the Royal police office structure as decentralization to local administration for independence and strengthen to police institution and local administration by prescribing the administration committee to have duties in overseeing the policy, controlling and checking the exercising power of local police and also have power to appoint and remove the police, especially in Japan which prescribes the specific method for arrangement of national and local commission structure according to political neutrality principle.

This thesis suggests that in order to have the structure, authorities and duties of Board of royal Thai police and the police commission to be independent without political influence, there should be an improvement of royal Thai police commission by decreasing number of politician by changing the 4 committees who directly and indirectly come from political sector to representative of people and police instead and improve the structure police commission by having committee chairman from election who is ex-retired civil servant who used to be the police in the level of commander in chief and upper and was retired from his service not less than 5 years to ensure the working stability of the police to perform duties in enforcing the law with fairness in order to highly cause benefit for public administration of royal police office.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กิจการตำรวจในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราระเบียบการปกครองบ้านเมืองเป็น 4 เหล่า เรียกว่า จตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้มีตำรวจขึ้นด้วยโดยให้ขึ้นอยู่กับกรมเวียง กิจการตำรวจระหว่างปี พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2475 เป็นสมัยที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศ อย่างขนาดใหญ่ในทุกๆ ด้าน เนื่องจากประเทศไทยในขณะนั้นเปิดประเทศเพื่อทำการค้ากับ ต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายกิจการตำรวจให้สอดคล้องกับนโยบายการเมือง ระหว่างประเทศและทหารในขณะนั้นด้วย โดยเฉพาะปี พ.ศ. 2444 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการ จัดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจขึ้นที่จังหวัดนครราชสีมา เพื่อผลิตนายตำรวจออกรับราชการ ตำแหน่งผู้บังคับหมวดในส่วนภูมิภาค และต่อมาในปี พ.ศ. 2447 จึงได้ย้ายโรงเรียนมาตั้งที่ ตำบลห้วยจรเข้ม่า อำเภอมือง จังหวัดนครปฐม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวงนครบาลกับกระทรวงมหาดไทยเข้าเป็นกระทรวงเดียวกันเรียกว่า กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาลจึงโอนมาขึ้นอยู่กับ กระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. 2469 ได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจและกรมตำรวจนครบาล เป็น “กรมตำรวจ” จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจเป็น “กรมตำรวจ”

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 มีการ ปรับปรุงกิจการตำรวจเพื่อวางรากฐานตำรวจในระบบประชาธิปไตย กรมตำรวจได้ปรับปรุงการบริหารให้ดีขึ้น และเหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2541 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ขึ้นบังคับใช้ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้สำนักงานตำรวจ แห่งชาติมีอิสระในการบริหารราชการ ลดขั้นตอนการทำงานที่ซับซ้อนยุ่งยาก เน้นการกระจาย อำนาจไปยังหน่วยงานในบังคับบัญชา ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจโดย คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของภารกิจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นสำคัญ

โดยที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 บัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีภารกิจในการรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ป้องกันและปราบปราม อำนาจความยุติธรรมทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่ นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹ ซึ่งการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในส่วนของข้าราชการตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบนั้นถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมในเบื้องต้นของประเทศไทยที่สำคัญ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานสูงสุดระดับชาติไว้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบายระเบียบ แบบแผน มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมาย² และในมาตรา 17 กำหนดให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 8 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกำหนดให้กรรมการ โดยตำแหน่งเป็นผู้เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติดังกล่าวเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่สำคัญ เป็นการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารราชการแผ่นดิน เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า โดยกำหนดให้การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีสถานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงและรับเงินเดือนขั้นสูงสุดเป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งก่อนหน้านี้อำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยการเสนอชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้าง องค์ประกอบ ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการการเมือง ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจในราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งกรรมการดังกล่าว เห็นได้ชัดว่าคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 6.

² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 16.

(ก.ต.ช.) มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง และต้องเป็นผู้ที่นายกรัฐมนตรีไว้วางใจทั้งสิ้น³ เนื่องจาก ปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกรรมการโดยตำแหน่งทั้ง 5 คนซึ่ง เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง เป็นผู้เสนอชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 คน จึงส่งผลให้ฝ่ายการเมือง มีอิทธิพลมากในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และการกำหนดนโยบายของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ จากการบังคับใช้กฎหมายโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย ตำรวจแห่งชาติ และผลสัมฤทธิ์ในการทำงานที่ผ่านมา พบปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติจำนวนมาก ทั้งการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมายที่ล่าช้า การทุจริตคอร์รัปชัน ชื่อขายตำแหน่ง รวมถึงปัญหาการไม่สามารถแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ โดยในปีพ.ศ. 2552 นายกรัฐมนตรีไม่อาจเสนอชื่อ พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ เป็นผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ ในการประชุมหยั่งเสียง คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติมีมติไม่เป็นเอกฉันท์ เป็น เหตุให้นายกรัฐมนตรีไม่เสนอชื่อ พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ ให้ที่ประชุมพิจารณาอีก แต่ได้ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นเวลาเกือบ หนึ่งปี จนกระทั่งพล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ พ้นจากราชการเพราะเหตุเกษียณอายุ โดยที่ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอำนาจในการโต้แย้งแต่อย่างใด อีกทั้งยังมีปัญหาต่อไป อีกว่ากฎหมายกำหนดแต่เพียงให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้น มิได้รวมถึงอำนาจในการถอดถอนหากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขาดคุณสมบัติหรือมีเหตุอื่นอันสมควรให้พ้นจากตำแหน่ง รวมถึงการโยกย้าย หรือการช่วยราชการ ด้วย กรณีจึงเป็นปัญหาว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วหากพระราชบัญญัติตำรวจ แห่งชาติ พ.ศ. 2547 มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย แห่งชาติ ก็ต้องกลับไปใช้กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องการถอดถอน การโยกย้าย หรือการช่วยราชการของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ซึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี

³ เผ่าไทย ทองธิว. (2549). การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อัน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ ในช่วงปี 2544-2549 ซึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็น นายกรัฐมนตรี. หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 10. หน้า 50.

เพียงผู้เดียว ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจถอนถอน การโยกย้าย หรือการช่วยราชการของนายกรัฐมนตรีน จึงจำเป็นต้องศึกษาเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนเพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติต่อไป

จากกรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้จะพบว่าปัญหาต่างๆ มีจุดเริ่มต้นจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ในการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ยังไม่มีความเหมาะสม จึงเป็นช่องว่างให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในการบริหารงาน ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เห็นเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นได้ยาก ไม่อาจเชื่อมโยงหรือสั่งการเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากนี้ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจ เรียกชื่อว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลเพื่อทำหน้าที่การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น เลื่อนยศ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติลงมาจนถึงผู้บังคับการ ส่วนการแต่งตั้งในระดับอื่นๆ อยู่ในอำนาจของผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการ แม้องค์กรตำรวจจะมีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลก็ตาม แต่มีนายกรัฐมนตรีนเป็นประธาน โดยตำแหน่ง⁴ ทำให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ ถูกแทรกแซงจากองค์กรภายในและภายนอก โดยเฉพาะฝ่ายการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล เป็นเหตุให้ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่อาศัยนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลในการใช้เส้นสายเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือมีผลประโยชน์ดีกว่า เนื่องจากเชื่อว่านักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลเหล่านั้นจะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ อย่างไรก็ตามสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็พยายามออกหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันปัญหาเหล่านี้ แต่ก็ไม่สามารถยับยั้งปัญหาการแทรกแซงจากข้าราชการการเมืองผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจได้ เป็นเหตุให้ข้าราชการตำรวจที่มีผลการปฏิบัติงานดี มีความรู้ความสามารถ ทুমเท เสียสละในการปฏิบัติหน้าที่ขาดแรงจูงใจ ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ซึ่งเห็นได้ชัดจากปัญหาห้องเรียนของข้าราชการตำรวจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการตำรวจวาระประจำปีปรากฏในสื่อมวลชนเมื่อ 2 ปีที่ผ่านมา กรณี พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ผู้กำกับการตำรวจภูธรบันนังสตา ซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มาตั้งแต่รับราชการเป็นพลตำรวจมีผลการปฏิบัติงานดีเด่นชัดเจนเป็น

⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30.

รูปธรรม ขอย้ายออกจากพื้นที่ในปีสุดท้ายก่อนเกษียณอายุราชการ เนื่องจากปัญหาสุขภาพและการถูกตั้งค่าหัวจากผู้ก่อการความไม่สงบในพื้นที่สีแดง แต่ไม่สามารถโยกย้ายได้ จึงเป็นเหตุให้ พ.ต.อ. สมเพียร เอกสมญา ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา และเมื่อไม่ได้รับการเหลียวแลจากผู้บังคับบัญชา จึงร้องเรียนเรื่องดังกล่าวกับสื่อมวลชนอีกทางหนึ่งด้วย และอีกหนึ่งเดือนต่อมาก็เกิดข่าวใหญ่ที่สื่อมวลชนเสนอข่าวกันครึกโครมอีกครั้งว่า พ.ต.อ. สมเพียร เอกสมญา ได้เสียชีวิตลงในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่อำเภอบันนังสตา จึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมอย่างรุนแรงว่าการเสียชีวิตของ พ.ต.อ. สมเพียร เอกสมญา เป็นผลจากความอภัยสในการแต่งตั้งโยกย้ายของวงการสีทากากิ ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตื่นตัวและทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏผลว่า พ.ต.อ. สมเพียร เอกสมญา ไม่ได้โยกย้ายเพราะเหตุการณณ์แทรกแซงจากฝ่ายการเมือง แต่ก็มีได้มีข้าราชการการเมืองคนใดแสดงความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว และในปีต่อมาก็เกิดปัญหาร้องเรียนในลักษณะเดียวกันอีกของ พล.ต.ต. วิสุทธิ์ วานิชบุตร ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 ได้ออกมาร้องเรียนต่อสื่อมวลชน กล่าวหาคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานว่าไม่ให้ความเป็นธรรมในการโยกย้าย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาของ พล.ต.ต. วิสุทธิ์ วานิชบุตร เป็นเหตุให้พนักงานเมืองผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เสียผลประโยชน์ จึงได้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยบุคคลใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี เพื่อมีคำสั่งให้ พล.ต.ต. วิสุทธิ์ วานิชบุตร ย้ายออกจากพื้นที่และไม่ให้รับผิดชอบงานด้านสืบสวนสอบสวนปราบปรามอีก นอกจากนั้นปัญหาความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายยังสะท้อนให้เห็นได้ชัดจากจำนวนข้าราชการตำรวจที่ลาออกจากราชการที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี เพื่อไปบรรจรับราชการในองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอื่น เช่น ศาล สำนักงานอัยการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือองค์กรยุติธรรมต่างประเทศ

ปัจจุบันหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทย (ยกเว้นประเทศสิงคโปร์) ได้รับความเชื่อถือน้อย เนื่องจากถูกอิทธิพลต่างๆแทรกแซง ถือว่าเป็นวิกฤตการณ์ของระบบบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะองค์ประกอบโครงสร้างทั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในปัจจุบันไม่มีความเป็นอิสระ โดยนักการเมืองผู้มีอิทธิพลแทรกแซงการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบและการให้คุณให้โทษ โดยให้ความช่วยเหลือเฉพาะพรรคพวกของตน ทำให้องค์กรไม่สามารถเลือกสรรคนดี ที่มีทักษะและมีความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติงาน ซึ่งปัญหาที่หนักที่สุดขององค์กรตำรวจไม่ใช่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ความจริงเป็นปัญหาที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาครอบงำและใช้อำนาจตำรวจเป็นเครื่องมือ

และพบว่าฝ่ายการเมืองไม่ต้องการให้เกิดการปฏิรูปองค์กรตำรวจ เพราะต้องการให้องค์กรตำรวจอยู่ภายในการควบคุมสั่งการของฝ่ายการเมือง

องค์กรตำรวจจึงจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงโครงสร้างระบบการทำงานและระบบการบริหารงานบุคคลที่โปร่งใส ควบคู่กับการสร้างบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมให้มีคุณภาพและคุณธรรม โดยส่งเสริมให้คนดีได้มีโอกาสขึ้นมาเป็นผู้นำองค์กร การแต่งตั้งโยกย้ายต้องใช้ระบบยุติธรรมและคุณธรรม ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ โดยจะต้องมีระบบป้องกันไม่ให้องค์กรหรือบุคคลใดเข้าแทรกแซงหรือครอบงำได้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งโยกย้ายต้องมีความเป็นอิสระ เช่นเดียวกับองค์กรศาล องค์กรอัยการ เพราะหากองค์กรตำรวจ ไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล มีอิทธิพลภายนอก เช่น การเมือง รัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน และมีอิทธิพลภายใน เช่น ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อนร่วมงาน ก็จะส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมถูกแทรกแซง การบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการต่อเนื่องมาเป็นระยะๆ การปฏิรูปดังกล่าวต้องการให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์กร โดยปฏิรูปทั้งในภาคการเมือง ข้าราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการบ้านเมืองในระดับต่างๆ ที่ดีมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรม มีคุณธรรม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีสิทธิในการเรียกร้องในฐานะผู้บริโภค การรับรู้ข่าวสารข้อมูล การสร้างกลไกควบคุมตรวจสอบมากขึ้น⁵ สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ต้องปฏิรูปเปลี่ยนแปลงองค์กรให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไป เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยเพิ่มองค์ประกอบจากภาคประชาชนและข้าราชการตำรวจ ตลอดจนปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสม ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันและสอดคล้องกับภารกิจการรักษาความมั่นคงและความสงบ

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2541). “ธรรมรัฐแห่งชาติ (Good Governance).” สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 5-6.

เรียบร้อยของสังคม เพื่อพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับมาตรฐานสากล ลดความขัดแย้งภายในองค์กร เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดงานด้านตำรวจและการพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แนวคิดการจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจของไทย และองค์กรคณะกรรมการอัยการ

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจของไทย และต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

1.2.4 เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ นโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบัน โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ยังไม่มีความเป็นอิสระเด็ดขาดจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง จึงไม่อาจแก้ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามหลักยุติธรรมและคุณธรรม ซึ่งเป็นผลมาจากการกำหนดโครงสร้าง องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ ที่มีกรรมกรจากฝ่ายการเมืองมากเกินไป ขาดการถ่วงดุลอำนาจ และกลไกการตรวจสอบจากตัวแทนภาคประชาชนเพื่อให้ฝ่ายการเมืองทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจยังไม่มีความเหมาะสม จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง

ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษา แนวคิดของการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กฎ ประกาศ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน ศึกษารูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของตำรวจไทยและตำรวจต่างประเทศ รวมทั้งศึกษารูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการอัยการ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นโยบายตำรวจแห่งชาติ และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรตำรวจและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาและวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาและค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ เช่น เอกสาร หนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต จากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กฎ ฎีกา กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง รวมทั้งตำราบทความ วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบข้อมูลความเป็นมา โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

1.6.2 ทำให้ทราบข้อมูลความเป็นมา โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของตำรวจต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมาย และปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.6.3 การศึกษาวิเคราะห์ทำให้ทราบถึงความเป็นไปได้และความพร้อมในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นโยบายตำรวจแห่งชาติ และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

1.6.4 ทำให้ได้แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เพื่อความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรตำรวจ เป็นที่ยอมรับของประชาชน

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการ

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงแนวคิดการจัดตั้งองค์กรตำรวจในระบบราชการของประเทศไทย ประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งสำนักงานตำรวจ รวมทั้งศึกษาแนวคิดการปฏิรูประบบงานตำรวจ และพัฒนาการโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อทราบหลักการและเหตุผลในการปรับเปลี่ยนรูปแบบ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรในห้วงเวลาและเงื่อนไขทางสังคมที่ต่างกัน อันนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการที่สำคัญยิ่งขึ้นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 คือ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และควบคุมดูแลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม ตลอดจนศึกษาแนวคิดการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอัยการ เรียกชื่อว่า คณะกรรมการข้าราชการอัยการ เรียกโดยย่อว่า ก.อ. ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่มีภารกิจหน้าที่คล้ายคลึงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจในปัจจุบัน เพื่อนำเสนอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

2.1 แนวความคิดการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

“ตำรวจ” ถือกำเนิดในประเทศไทยมาเป็นเวลากว่าร้อยปี มีประวัติความเป็นมาต่อเนื่องยาวนาน ผ่านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามความเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อรับใช้ประเทศชาติและประชาชนในฐานะ “ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์” อย่างแท้จริง นอกจากนี้ “ตำรวจ” ยังได้รับพระมหากรุณาธิคุณ และพระเมตตาจากองค์พระมหากษัตริย์ไทยเสมอมา ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงพระมหากษัตริย์ แห่ง

พระบรมจักรีวงศ์ทุกพระองค์ เนื่องด้วยภารกิจสำคัญยิ่งของตำรวจคือ การถวายอารักขาความปลอดภัยสำหรับระมหากษัตริย์พระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์

ในอดีตตำรวจไม่มีบทบาทในสังคมเท่าใดนัก อันเนื่องมาจากสังคมในสมัยก่อนมีลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน อาชญากรรมจึงมีไม่มากและลักษณะของอาชญากรรมก็ไม่มี ความซับซ้อน การเปลี่ยนแปลงองค์กรตำรวจจะเห็นได้ชัดขึ้นก็ช่วงที่ประเทศเข้าสู่ยุคของสงครามเย็นในสถานะที่ต้องเผชิญกับคอมมิวนิสต์ ระบบงานตำรวจไทยจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้มีโครงสร้างคล้ายทหารเพื่อแก้ปัญหาในขณะนั้น ต่อมาอีกไม่นานก็เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยเปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย องค์การตำรวจจึงต้องจัดโครงสร้างในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ การที่ประเทศไทยปกครองด้วยรัฐบาลทหาร มีตำรวจจำนวนหนึ่งเป็นนักการเมือง โครงสร้างขององค์กรตำรวจจึงมีรูปแบบคล้ายกับทหาร เป็นเหตุให้การปฏิรูประบบงานตำรวจในอดีตที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก แต่เมื่อสังคมเจริญก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนประชากรเพิ่มสูงขึ้น มีการใช้เทคโนโลยีในการดำเนินชีวิตประจำวัน จำนวนอาชญากรรมก็เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งโครงสร้างการก่ออาชญากรรมก็สลับซับซ้อนมากขึ้น จึงเป็นผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องปฏิรูปปรับเปลี่ยนโครงสร้างอีกหลายครั้ง จนกระทั่งในปัจจุบัน โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีขนาดที่ใหญ่โตและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ

จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างขององค์กรตำรวจไทยเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปตามสภาพการณ์ของสังคม รูปแบบการปกครองของประเทศ และถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองทุกยุคทุกสมัยมาตั้งแต่อดีตกาล การศึกษาความเป็นมาของการจัดตั้งองค์กรตำรวจไทยจะทำให้ทราบว่าองค์กรตำรวจไทยตั้งแต่อดีตมีการบริหารงานอย่างเป็นอิสระหรือไม่ และการแทรกแซงจากองค์กรภายในและภายนอกส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรตำรวจเพียงใด ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดในส่วนต่อจากนี้

2.1.1 ประวัติความเป็นมาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กิจการตำรวจของไทยเริ่มก่อตั้งขึ้นตั้งแต่สมัยสุโขทัย มีหลักฐานปรากฏในศิลาจารึกว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เรียกว่า “สุภาวดี” โดยเฉพาะกฎหมายลักษณะโจร ในสมัยนี้บทบาทของตำรวจไม่มีความเด่นชัดมากนัก เพราะการสืบหาตัวคนร้ายหรือการปราบปรามโจรผู้ร้ายถือเป็นหน้าที่ของเจ้าทรัพย์ ไม่มีการแบ่งแยกข้าราชการฝ่ายทหารและ

ฝ่ายพลเรือนออกจากกัน อีกทั้งพระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติราชการด้วยพระองค์เอง รวมถึงเรื่อง การ ยุติธรรมด้วย¹

องค์กรตำรวจไทยมีประวัติความเป็นมายาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แบ่งเป็น 3 ยุค มีรายละเอียดดังนี้

2.1.1.1 ตำรวจไทยยุคต้น (ก่อน พ.ศ. 2403)

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีการจัดการปกครองระบบจตุสดมภ์ พร้อมทั้งกำหนด ตำแหน่งรับผิดชอบ 4 ตำแหน่ง ดังนี้

- 1) ขุนเวียง มีหน้าที่ปกครองท้องถิ่น ดูแลราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุข และปราบปรามโจรผู้ร้ายและลงโทษผู้กระทำผิด
- 2) ขุนวัง มีหน้าที่ดูแลและรักษาความเรียบร้อยภายในวัง และพิพากษาถ้อยความของราษฎรทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในด้านตุลาการ
- 3) ขุนคลัง มีหน้าที่เก็บเงิน และรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน
- 4) ขุนนา มีหน้าที่ดูแลไร่นา และเก็บรักษาเสบียงอาหารของพระนคร

ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการจัดระเบียบการปกครองเสียใหม่ โดยทรงแยกทหารและพลเรือนออกจากกัน ให้ฝ่ายทหารมีสมุหกลาโหมเป็นหัวหน้า และฝ่ายพลเรือน มีสมุหนายกเป็นหัวหน้า ทรงแบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 หน่วย และเปลี่ยนชื่อใหม่ คือ เวียง เรียกว่า พระนครบาล วัง เรียกว่า พระธรรมาธิกรณ์ คลัง เรียกว่าพระโกษาธิบดี และนา เรียกว่า พระเกษตราธิการ

ทั้งนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีกิจการของตำรวจขึ้น โดยอยู่ภายใต้การดูแลของขุนเวียงหรือพระนครบาล ทำหน้าที่หลักในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ปราบปรามโจรผู้ร้ายและสอบสวนผู้กระทำความผิดภายในเขตพระนครชั้นนอกและเขตพระราชวัง เน้นการตรวจตระเวนในท้องที่และตั้งจุดตรวจตราของต้องห้ามตามกฎหมาย นอกจากนี้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราศักดินาของขุนนางฝ่ายตำรวจไว้เป็นบรรทัดฐานในบทพระอัยการเช่นเดียวกับขุนนางฝ่ายอื่นๆ ด้วย² กิจการตำรวจในยุคนี้ถือว่ามีจัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ในวงจำกัด มิได้ขยายไปยังส่วนการปกครองทั่วประเทศเท่าใดนัก แต่เมื่อสถานการณ์บ้านเมือง

¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. หน้า 104-105.

² กองการต่างประเทศ. (2550). พิทักษ์สันติราษฎร์. หน้า 22.

เปลี่ยนแปลงไป ต่างประเทศเข้ามามีบทบาททางการค้าในประเทศมากขึ้น กิจการตำรวจจึงปรับปรุงโครงสร้างเพื่อรองรับอิทธิพลความเปลี่ยนแปลงจากการเข้ามาของประเทศตะวันตกอีกครั้ง

2.1.1.2 ตำรวจไทยยุคปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2502)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2502 เกิดการปฏิรูปการปกครองประเทศไทยครั้งใหญ่ ในทุกๆ ด้าน เพื่อรองรับอิทธิพลแบบอย่างจากอารยประเทศตะวันตก ในปี พ.ศ. 2405 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ว่าจ้าง กัปตัน เอส.เย.เบิร์ด เอมส์ (Captain Sammoal Joseph Bird Ames ชาวอังกฤษ ซึ่งต่อมาได้รับบรรดาศักดิ์เป็น หลวงรัฐยาภิบาลบัญชา) มาเป็นผู้พิจารณาวางโครงการจัดตั้งกองตำรวจในประเทศไทย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตนครหลวงตามแบบอย่างยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรก³ เนื่องจากเหตุการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในสมัยนั้น เป็นยุคที่ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส โปรตุเกส ฮอลันดา กำลังแข่งขันกันหาเมืองขึ้นในทวีปเอเชีย การจัดระเบียบการปกครองประเทศขณะนั้นจึงมุ่งเน้นไปในด้านการป้องกันประเทศเป็นหลักใหญ่ นโยบายบริหารตำรวจก็จำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการเมืองระหว่างประเทศและทหารด้วย ในขณะนั้นเกิดการบีบบังคับจากอังกฤษและฝรั่งเศส กรณีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extra Territoriality) ทำให้คนในบังคับของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกา เดนมาร์ก โปรตุเกส ได้สิทธิพิเศษไม่ต้องขึ้นศาลไทย ทำให้กระทบกับกระบวนการยุติธรรมไทยอย่างยิ่ง จึงเป็นจุดเริ่มต้นให้สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งกองตำรวจ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์และอินเดีย โดยจัดตั้งกองตำรวจแบบเดียวกับอังกฤษ เรียกว่า “กองโพลิศคอนสเทเบิล” ขึ้นในปี พ.ศ. 2403 จ้างชาวมลายูและชาวอินเดียเป็นพลตำรวจ เรียกว่า “คอนสเทเบิล” เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในราชธานี ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นความเป็นปีกแผ่นของกิจการตำรวจในสมัยต่อมา⁴

ในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงการตำรวจขยายงานตำรวจนครบาลโดยให้ นาย เอ.เย.ยาดิน (A.J.Jardine) มาช่วยงานเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังได้ว่าจ้าง นาย ยี.เซา (G.Schau) ชาวเดนมาร์กมาเป็นผู้วางโครงการ จัดตั้งตำรวจภูธรขึ้นในรูปทหารโพลิศ เมื่อปีพ.ศ. 2419 สำหรับเป็นกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาคและให้สามารถปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย โดยผู้บังคับบัญชาส่วนมากก็โอนมาจากนายทหาร ต่อมาในปี พ.ศ. 2420 ได้เปลี่ยน “กองทหาร โพลิศ” เป็น “กรมกองตระเวนหัวเมือง” จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2440

³ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 110.

⁴ แหล่งเดิม.

ได้ตั้ง “กรมตำรวจภูธร” ขึ้นแทนกรมกองตระเวนหัวเมือง โดยมีพลตรีพระยาवासเทพ (ยี่.เขา.) เป็นเจ้ากรมตำรวจภูธร

ต่อมาในปี พ.ศ. 2444 ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจภูธรขึ้นที่จังหวัดนครราชสีมา เพื่อผลิตนายตำรวจออกมารับราชการตำแหน่งผู้บังคับหมวดในส่วนภูมิภาค แม้ต่อมาในปี พ.ศ. 2447 จะได้ย้ายมาตั้งที่ตำบลหัวจรเข้ อำเภอเมืองนครปฐม ก็ถือกันว่า โรงเรียนนายร้อยตำรวจภูธร ซึ่งตั้งขึ้นครั้งแรกที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้นกำเนิดของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ปัจจุบันกำลังพลในระยะแรกใช้ตำรวจ แต่ต่อมาเมื่อทางทหารได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร ทางตำรวจก็ได้ขออนุมัติใช้กฎหมายฉบับนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2448 ได้เกณฑ์คนเข้าเป็นตำรวจด้วยเช่นเดียวกัน เมื่อได้จัดตั้งกรมตำรวจภูธรขึ้นแล้ว ก็ได้พยายามขยายการตำรวจไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามลำดับ เพื่อให้มีกำลังตำรวจสำหรับป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย อำนวยความร่วมมือเป็นสุขให้แก่ประชาชนต่อมาได้ขยายกิจการตำรวจไปยังหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ทางด้านตำรวจนครบาลก็ได้ว่าจ้าง นาย อีริค เซนต์ เจ.ลอซัน (Mr. Eric Saint J. Lawson) ชาวอังกฤษเข้ามาช่วยอีกคนหนึ่ง กิจการตำรวจในยุคนี้ขึ้นอยู่กับ 2 กระทรวงคือ กระทรวงนครบาล (กรมพลตระเวน หรือ ตำรวจนครบาล) และกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจภูธร) และต่อมาได้รวมเป็นกรมเดียวกันภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีคนเดียวกันเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2458 เรียกว่า “กรมตำรวจภูธรและกรมพลตระเวน” กรมตำรวจจึงถือว่าวันที่ 13 ตุลาคม ของทุกปี เป็นวันตำรวจ และในปลายปีนั่นเองได้เปลี่ยนเป็น “กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาล” ยกฐานะเจ้ากรมขึ้นเป็นอธิบดี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวงนครบาลกับกระทรวงมหาดไทยเข้าเป็นกระทรวงเดียวกันเรียกว่า กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาลจึงโอนมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. 2469 ได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาลเป็น “กรมตำรวจภูธร” แต่ยังคงแบ่งตำรวจออกเป็น 2 ประเภทคือ ตำรวจนครบาล คือตำรวจที่จับกุมโจรผู้ร้าย ใต้สวน ทำสำนวนฟ้องศาลโปลิศสภาโดยตรง ตำรวจภูธร คือตำรวจที่ทำการจับกุมโจรผู้ร้ายได้แล้วส่งให้อำเภอใต้สวนทำสำนวนให้อัยการฟ้องศาลอาญาประจำจังหวัดนั้นๆ จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจภูธรเป็น “กรมตำรวจ” โดยให้เป็นกรมชั้นอธิบดี และมีรองอธิบดีเป็นผู้ช่วย

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 124-125.

2.1.1.3 ตำรวจไทยยุคการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ (พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2541)

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว กิจการตำรวจได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ตามประกาศเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรื่องการแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ พ.ศ. 2475 ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นหน่วยบริหารงานส่วนกลางและสำนักบริหารของอธิบดี กรมตำรวจมีกองขึ้นตรง 6 กองได้แก่ กองกลาง กองบัญชาการ กองโรงเรียน กองคดี กองตรวจคนเข้าเมือง และกองทะเบียนกลาง

ส่วนที่ 2 ตำรวจนครบาล

ส่วนที่ 3 ตำรวจภูธร

ส่วนที่ 4 ตำรวจสันติบาล เป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังที่ได้ยกเลิกตำรวจภูบาล ตำรวจกลาง และตำรวจกองพิเศษ

หลังจากที่ได้ปรับปรุงกิจการตำรวจเพื่อวางรากฐานตำรวจในระบบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว กรมตำรวจได้ปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น และเหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมปริมาณและคุณภาพของงานเรื่อยมา

2.1.1.4 ตำรวจไทยยุคการเปลี่ยนเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2550)

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีแนวคิดในการปฏิรูปโครงสร้างกรมตำรวจ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ตามแนวนโยบายในการพัฒนาหน่วยงานตำรวจของรัฐบาล ดังนี้

1) ปรับปรุงกิจการตำรวจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีระบบบริหารจัดการที่คล่องตัว เป็นอิสระภายในกรอบของกฎหมาย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากที่ผ่านมา หน่วยงานตำรวจประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณ การบริหารกำลังพล และมีข้อจำกัดในการประสานงานหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านความมั่นคง ซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนพิจารณาของปลัดกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลจึงได้มีดำริที่จะ โอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเปลี่ยนสังกัดเดิมของกรมตำรวจจากสังกัดกระทรวงมหาดไทยไป

จัดตั้งเป็นส่วนราชการระดับกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

2) ให้มีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตรวจสอบ ติดตาม และให้ข้อเสนอแนะแก่ตำรวจอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับและการกระจายอำนาจทางการเมืองไปให้หน่วยงานระดับภูมิภาค อย่างเต็มที่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เป็นองค์การนโยบายตำรวจแห่งชาติ และให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจระดับจังหวัด (กต.ตร.จังหวัด) ตลอดจนกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับสถานีตำรวจ (กต.ตร.สถานีตำรวจ) เป็นหน่วยงานที่นำนโยบายพัฒนาและการบริหารงานตำรวจไปสู่การปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายระดับชาติที่กำหนด รวมทั้งนำความคิดเห็นและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่กลับขึ้นสู่กระบวนการกำหนดนโยบายระดับชาติให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการทุกระดับ

ในการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานตำรวจกรมตำรวจได้พิจารณา นำแนวทางของตำรวจญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุง และจากการพิจารณาร่วมกันของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงบประมาณ ได้นำไปสู่การเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาโอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ⁶ คือ

(1) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการบริหารกิจการตำรวจในรูปของคณะกรรมการระดับชาติ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับจังหวัด

(2) กระจายอำนาจบริหารงานไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาและการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง

(3) ตัดทอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไปให้ส่วนราชการอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2541 และวันที่ 29 กันยายน 2541 เห็นชอบในหลักการให้ดำเนินการปฏิรูปกรมตำรวจในระยะที่หนึ่ง โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ดำเนินการปฏิรูปในระยะที่สอง โดยออกพระราชบัญญัติปรับปรุงแก้ไขระบบงานอื่นๆ ให้

⁶ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2549). หลักการและเหตุผลการจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. หน้า 31.

สมบูรณส์อดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาอย่างเต็มรูปแบบต่อไป ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 73 ก วันที่ 16 ตุลาคม 2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2541 เป็นต้นไป

เนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถปรับปรุงโครงสร้าง รวมทั้งการกำหนดตำแหน่งหรืออัตรากำลังพลขึ้นใหม่ได้ ด้วยข้อจำกัดของมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะปรับปรุงระบบโครงสร้าง การบริหารงานบุคคล และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติใหม่ระบบ โดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติบริหารงานตำรวจทุกฉบับที่บังคับใช้อยู่ให้สอดคล้องกันอันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2547

2.1.2 แนวคิดการจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2.1.2.1 แนวคิดการจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การจัดองค์กรของตำรวจได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน โดยมีหลักในการจัดองค์กรให้คำนึงถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชนเป็นสำคัญ ประกอบกับปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ที่จะประกอบกันเป็นองค์กรตำรวจ คือ⁷

- 1) หน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจ คือโดยหลักสากลของตำรวจหน้าที่ความรับผิดชอบคือการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
- 2) หลักการจัดการที่เป็นสากล โดยทั่วไปตำรวจจะมีการจัดองค์กรเลียนแบบทหารแต่ปัจจุบันได้คลาขรูปแบบลงให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น
- 3) หลักการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการจัดองค์กรของตำรวจต้องขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองประเทศนั้นๆ

ตามหลักการแล้วภารกิจของตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมไทย จะกล่าวว่าเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมก็ย่อมได้ ตำรวจมีอำนาจตามกฎหมายในการจับกุม สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งหากต้นทางไม่ดีก็ย่อมส่งผลต่อ

⁷ กฤษฎีกาศักดิ์ วิชชาธนะ. (2550). การตำรวจ: ทฤษฎีการจัดองค์กรและควบคุมตำรวจ. หน้า 3.

กระบวนการยุติธรรมในชั้นต่อไป ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยตำรวจบางส่วนตกอยู่ภายใต้ อำนาจการเมืองมาตั้งแต่ยุค พ.ศ. ๒๔๗๕ ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ และต่อมาขึ้นดำรง ตำแหน่งการเมืองเป็นรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็น นายกรัฐมนตรี ในสมัยนั้นตำรวจมีอิทธิพลและมีอำนาจในสังคมมากจนอาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐตำรวจ จนกระทั่งมาถึงยุค พ.ศ. ๒๕๑๖ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มาจากตำรวจนอกราชการ มีการใช้ อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการบริหารงานของตำรวจอย่างกว้างขวาง โดยการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมายให้ฝ่ายการเมืองยึดโยงกับการบริหารงานตำรวจด้วยการมีอำนาจเสนอชื่อบุคคลผู้ สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการสูงสุด ตลอดจนเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเปิดเป็นรัฐตำรวจ ขึ้นมาอีกครั้ง ทำให้มีตำรวจบางส่วนที่ไร้ความใกล้ชิดกับนักการเมืองเป็นช่องทางในการก้าวสู่ ตำแหน่งที่สูงขึ้น แลกกับการดูแลผลประโยชน์ของนักการเมือง ทำให้ตำรวจที่ตีความสามารถ ไม่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในวิชาชีพ

ด้วยประวัติความเป็นมาที่ตำรวจยึดโยงกับฝ่ายการเมืองจนเกิดวัฒนธรรมการ ทำงานของตำรวจบางส่วนที่ต้องรับใช้นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล การปรับโครงสร้างองค์กร ตำรวจจึงต้องค่อยเป็นค่อยไป และต้องทำควบคู่ไปกับการการปฏิรูปการเมือง และการปฏิรูประบบ ราชการทั้ง ระบบ โดยมีเป้าหมายหลักร่วมกันคือ เพื่อประชาชน ข้อเสนอการปรับโครงสร้างจึงต้อง ทำให้ตำรวจมีความใกล้ชิดกับประชาชน พยายามจำกัดการแทรกแซงจากการเมืองและผู้มีอิทธิพล อื่นเพื่อผลประโยชน์อันมิชอบ

ปัจจุบันอำนาจการดูแลกำลังพลตำรวจ 2 แสนกว่าคนในประเทศ อยู่ภายใต้การ ดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ด้วยระบบการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าว ทำให้การ บริหารงานตำรวจเชิงซ้ำ ไม่ทันกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงควรกระจาย อำนาจการบริหารออกไปสู่ท้องถิ่นเพื่อดูแลประชาชนอย่างทั่วถึง ตามหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การปรับโครงสร้างตำรวจด้วยการ กระจายอำนาจนั้นเป็นข้อดี หากแต่จะสัมฤทธิ์ผลได้ก็ด้วยการสนับสนุนงบประมาณ และทรัพยากร อื่นที่จำเป็นจากส่วนกลางอย่างเพียงพอและเชื่อว่าผลสัมฤทธิ์ในการบริหารกระบวนการยุติธรรมจะ เกิดขึ้นในประเทศอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อมีการปรับองค์กรกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบให้สอดคล้อง กับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมไปพร้อมกัน⁸ นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างแล้ว จำเป็นที่

⁸ ฌษมา สุวรรณานนท์. (2553). การศึกษาตลอดชีวิตกับการปฏิบัติงานของตำรวจ สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553 จาก http://edu.swu.ac.th/ac/websnong/web01/police_le.htm.

จะต้องปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลควบคู่ไปด้วย เพื่อพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ตระหนักถึงภารกิจหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน โดยเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำรวจพึงยึดหลักการต่อไปนี้ในการจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁹ ได้แก่ หลักการคุ้มครอง (Human Rights) หลักเสรีภาพ (Freedom) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) หลักจริยธรรม (Ethics) และหลักความเป็นกลาง (Neutrality) ซึ่งหลักการสำคัญทั้ง 7 ประการนี้มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ อาทิเช่น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (มาตรา 4, 26, 28) การใช้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา ผู้เสียหาย พยาน (มาตรา 40) ความโปร่งใสในชั้นสอบสวน โดยการให้สิทธิแก่ผู้ถูกจับ การจำกัดระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ต้องหา การกำหนดแนวทางในการพิจารณาคำขอประกันตัวผู้ต้องหาไว้อย่างชัดเจน การให้ศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจออกหมายจับและหมายค้น (มาตรา 32, 33, 39) การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ข้าราชการประจำระดับสูง การตรวจสอบอำนาจของศาล พนักงานอัยการ (มาตรา 270) การตรวจสอบและการดำเนินคดี กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 275) เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ข้าราชการตำรวจและผู้ที่อยู่ในองค์กรกระบวนการยุติธรรมจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องศึกษา และจัดบรรยายทางวิชาการในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสร้างเครือข่ายของการประสานความร่วมมือและประสบการณ์ทั้งด้านการปฏิบัติงานและด้านวิชาการ อีกทั้งจะต้องนำสู่ประชาชนให้ได้มีส่วนรับรู้ถึงปัญหา ข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมของตำรวจ ตลอดจนส่งเสริมให้ภาคประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย พิจารณามาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมร่วมกัน และการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในทุกระดับ ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีนโยบายปรับปรุงพัฒนาระบบงานของตำรวจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และตรวจสอบการปฏิบัติงาน โดยการกำหนดให้มีองค์ประกอบจากภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และกรรมการข้าราชการตำรวจ ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก เพื่อกำหนดนโยบายปรับปรุงคุณภาพของข้าราชการตำรวจ ให้มีจิตสำนึกในการบริการ และปรับปรุงระบบการให้บริการเพื่อประชาชนได้รับความพึงพอใจและเชื่อถือศรัทธาให้เกิดแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ มีการเร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบาย

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญยิ่งของการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นจากการที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติได้ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551¹⁰ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจในระดับชาติ (กต.ตร.) ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับจังหวัด (กต.ตร.จังหวัด) ซึ่งเป็นกลไกการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติราชการแบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบที่ได้รับการพัฒนาเรียกว่าในระบบเปิด โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนพัฒนาและตรวจสอบการใช้อำนาจ ยึดหลักการอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่ปกครอง ด้วยกฎหมาย หรือปกครองในระบบนิติรัฐ ซึ่งถือหลักว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มิได้” ต่างจากรัฐเผด็จการซึ่งถือว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ย่อมทำได้” แม้ว่าเรื่องนั้นจะไปจำกัดตัดสิทธิผู้อื่น

การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงที่กล่าวไปแล้วในข้างต้น จะเห็นว่าเป็นการปรับเปลี่ยนที่สืบเนื่องจากกระแสประชาธิปไตยซึ่งเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง จนนำไปสู่การปฏิรูปด้านอื่นๆ อย่างน้อย คือ วิถีคิดและวิธีการปฏิบัติขององค์กรในระบอบราชการ กระบวนการแสวงหาความรู้ ความร่วมมือ รูปแบบการดำเนินการ ทั้งประชาชนและข้าราชการควรได้รับการพัฒนาความรู้ ทักษะในการคิด วิเคราะห์ การปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ต่างๆ เพื่อหาแนวทางร่วมกันการแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม แสวงหาความรู้ เพิ่มพูนความรู้ได้อย่างต่อเนื่องด้วยตนเอง สามารถเลือกรับข้อมูลข่าวสารนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสม อยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข อันแสดงถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติโดยรวม ดังนั้นการปฏิรูประบบงานตำรวจให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมจำต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งองค์กรในราชการและเอกชน รวมทั้งประชาชนทั่วไปด้วย

การปฏิบัติงานของตำรวจที่ประกอบไปด้วยการป้องกันปราบปราม สืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีอาญา เพื่อให้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับการคุ้มครองนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หลักความจำเป็น หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปรับทัศนคติและกำจัดค่านิยมการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องออกไป นำระบบจริยธรรมเข้ามาใช้

¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 159 ง วันที่ 30 กันยายน 2551.

อย่างเคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.2.2 การแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2552 มีมติเห็นชอบการปรับโครงสร้างส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และอนุมัติร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและร่างกฎหมายแบ่งส่วนราชการฯ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ ซึ่งในส่วนของของร่างโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ¹¹ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เน้นการจัดระบบการบริหารราชการให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และตรวจสอบได้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ตำรวจ พ.ศ. 2547 ที่เน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น

2) ต้องสามารถรองรับกับสภาพปัญหาและสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน และความสงบเรียบร้อยของสังคม ตลอดจนสามารถป้องกันปราบปรามอาชญากรรม อำนวยความยุติธรรม และให้บริการในหน้าที่ตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) กำหนดหน่วยงานเท่าที่จำเป็นและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานให้ชัดเจนเป็นระบบ ไม่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายใน ตำรวจและระหว่างส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ในขณะเดียวกันต้องสามารถประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารบูรณาการทรัพยากรทางการบริหารและการปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

4) ให้สถานีตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานระดับยุทธศาสตร์ สามารถทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ มีความคล่องตัว สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างรวดเร็ว เบ็ดเสร็จ โปร่งใสและเป็นธรรม

5) ปรับลดบทบาทของหน่วยงานอำนวยการในส่วนกลางให้มีหน้าที่ในการประสานและบูรณาการทรัพยากรทางการบริหารและการทำงานรวมทั้งสร้างมาตรฐานการงานของ

¹¹ กองสารนิเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2553). ข่าวตำรวจ. สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553. จาก

หน่วยต่างๆ ควบคู่กับการสร้างฝ่ายอำนวยการของกองบัญชาการต่างๆ หรือหน่วยปฏิบัติ ให้เข้มแข็ง และเป็นฝ่ายอำนวยการที่แท้จริง

6) ต้องไม่ก่อให้เกิดการงบประมาณด้านบุคลากรและสถานที่ ตลอดจนวัสดุ ครุภัณฑ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่เกินจำเป็น โดยใช้ทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

7) ใช้การปรับการปรับโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้การปรับเปลี่ยน ตำแหน่งอัตรา และกำลังพลที่มีอยู่ไปปฏิบัติหน้าที่ตามลักษณะงานและความจำเป็น ที่เน้นความเป็นมืออาชีพ และการทำงานแบบกลุ่มตำแหน่งที่มีคนน้อย แต่มีประสิทธิภาพสูง ทั้งนี้ข้าราชการตำรวจ ในแต่ละสายงานต้องสร้างความเชี่ยวชาญ และความเป็นมืออาชีพ เพื่อให้สามารถเจริญก้าวหน้าได้ อย่างมั่นคงและมีศักดิ์ศรีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มี โครงสร้างประกอบด้วย 6 ส่วน คือ

(1) ส่วนบังคับบัญชา ได้แก่ สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็น หน่วยงานที่มีหน้าที่วางแผน บังคับบัญชาและควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน ต่างๆ ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วยส่วนราชการระดับต่างๆ ดังนี้

ก. สำนักงานเทียบเท่ากองบัญชาการ จำนวน 8 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ (สยศ.), สำนักงานส่งกำลังบำรุง (สกบ.), สำนักงานกำลังพล (สกพ.), สำนักงานงบประมาณและการเงิน (สงป.ตร.), สำนักงานกฎหมายและคดี (สกค.), สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (สง.ก.ตร.), สำนักงานจรตำรวจ (จต.) และสำนักงานตรวจสอบ ภายใน (สตส.)

ข. ระดับกองบังคับการ จำนวน 6 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน เลขาธิการตำรวจแห่งชาติ (สลก.ตร.), กองการต่างประเทศ (ตท.), กองสารนิเทศ (สท.), สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (สง.ก.ต.ช.), กองบินตำรวจ (บ.ตร.) และ กองวินัย (วน.)

(2) ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ รับผิดชอบ ติดต่อประสานงานกับส่วนราชการอื่นและประชาชนอย่างใกล้ชิด ประกอบด้วย หน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 11 หน่วยงาน ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจนครบาล บชน., ตำรวจภูธรภาค 1-9 (ภ.1-9) และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.)

(3) ส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นหน่วย สนับสนุนส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามข้อ 2 มีหน้าที่ป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะด้าน เป็นขบวนการ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ความ

เชี่ยวชาญเป็นพิเศษ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 7 หน่วยงาน ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (บช.ก.), กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.), กองบัญชาการตำรวจสันติบาล (บช.ส.), สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.), กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (บช.ตชด.), สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ (สพฐ.), และสำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สทส.)

(4) ส่วนการศึกษา เป็นหน่วยงานที่ให้การศึกษอบรมแก่ผู้ที่เข้ารับราชการตำรวจ ตลอดจนพัฒนาข้าราชการตำรวจให้เป็นผู้บริหารในระดับต่างๆ ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 2 หน่วยงาน ได้แก่ กองบัญชาการการศึกษา (บช.ศ.) และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (รร.นรต.)

(5) ส่วนบริการ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ข้าราชการตำรวจและประชาชนทั่วไปประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 1 หน่วยงาน ได้แก่ โรงพยาบาลตำรวจ (รพ.ตร.)

(6) ส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการถวายความปลอดภัยและปฏิบัติงานตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมวงศานุวงศ์จำนวน 1 หน่วยงานคือ สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ (สง.นรป.) ที่ต้องขึ้นการควบคุมในภารกิจด้านการถวายความปลอดภัยต่อสมุหราชองครักษ์และต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหัวหน้านายตำรวจราชสำนักประจำ และเพื่อให้การปฏิบัติงานของ สง.นรป. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ จึงสมควรกำหนดให้ สง.นรป. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้านายตำรวจราชสำนักประจำและการบังคับบัญชาทั้งหมดของ สง.นรป. ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 13) และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีระดับตำแหน่งสูงกว่าผู้บัญชาการและรองผู้บัญชาการได้ ซึ่งได้แยกเสนอแนวทางดำเนินการไปอีกส่วนหนึ่งแล้ว

2.1.2.3 ข้อเสนอในการพิจารณา ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ...

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ในการประชุมเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจ

แห่งชาติ พ.ศ. ... ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และให้คณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ. มีข้อสังเกตว่า โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานในพื้นที่ และมีการเพิ่มตำแหน่งระดับผู้บัญชาการมากเกินไปจนความจำเป็น จะทำให้งบประมาณมีสัดส่วนที่สูงขึ้น และสำนักงาน ก.พ.ร.มีข้อสังเกตว่า โครงสร้างดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารงานตำรวจ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจ ประกอบกับการกำหนดหน่วยงานขึ้นใหม่บางแห่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ ดช 0039.2/2939 ลงวันที่ 1 เมษายน 2551 ขอลอนเรื่องการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. จากคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อนำกลับมาพิจารณาทบทวนใหม่ ให้การแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่มีความเหมาะสม ไม่ซ้ำซ้อน เป็นไปด้วยความประหยัดและมีประสิทธิภาพ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ปรับปรุงเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. อีกครั้ง โดยปรับเพิ่มหน่วยงานจากโครงสร้างปัจจุบัน 4 สำนักงานเทียบเท่ากองบัญชาการ และ 43 กองบังคับการ น้อยกว่าโครงสร้างที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบไว้ 4 กองบัญชาการ และ 13 กองบังคับการ สำหรับงบประมาณด้านบุคลากร ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอในครั้งนี้เป็นเงินประมาณปีละประมาณ 54,000,000 บาท ซึ่งเป็นเงินบริหารตำแหน่ง ระดับผู้กำกับและรองผู้บังคับการ ที่มีการปรับระดับตำแหน่งสูงขึ้นสรุปหน่วยงานระดับกองบังคับการที่เพิ่มขึ้นกว่าโครงสร้างปัจจุบันจำนวน 43 หน่วย หน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ รวมจำนวน 7 หน่วยงาน และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2552

2.1.3 แนวคิดการพัฒนาระบบงานตำรวจของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ พ.ศ. 2550

กระบวนการยุติธรรมมีภารกิจที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การอำนวยความสะดวกทั้งทางแพ่ง อาญา ปกครอง และการฟื้นฟูผู้กระทำผิด มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ เริ่มจากตำรวจ อัยการ ศาลยุติธรรม ราชทัณฑ์ และการฟื้นฟูผู้กระทำผิด อย่างไรก็ตาม บริหารองค์กรกระบวนการยุติธรรมทั้งกระบวนการให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างแท้จริงนั้น ได้ดำเนินการต่อเนื่องตลอดมา โดยมีนโยบายและทิศทางการพัฒนาในรูปแบบของแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2547-2549 ซึ่ง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547¹² โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและองค์กรอิสระอื่นๆ นำไปใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานผู้วิสัยทัศน์และเป้าหมายที่กำหนด

วิสัยทัศน์ของกระบวนการยุติธรรม คือให้มีการพัฒนาและอำนวยความสะดวกอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการพัฒนาโครงสร้างและระบบงานยุติธรรมให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีความเป็นสากล เพื่อให้เกิดสังคมที่มีคุณภาพ เสมอภาค เป็นธรรม สมานฉันท์ และสงบสุข ตลอดจนเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีร่างแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2548 – 2551¹³ ซึ่งเป็นกรอบทิศทางให้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงานยุติธรรมระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของคดี ทำให้เกิดความรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ลดความซ้ำซ้อน ลื่นไหล และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานมากยิ่งขึ้น เพราะกระบวนการยุติธรรมที่ยาวและเสียเวลาเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถรับรองได้ว่ายุติธรรม และความชัดเจนเปิดเผยมากขึ้นเท่าใด เท่ากับรับรองความยุติธรรมมากขึ้นเท่านั้น ความโปร่งใสของระบบคือหัวใจสำคัญในการแก้ไขปัญหาความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการยุติธรรมจะมีแผนแม่บทเป็นกรอบทิศทางพัฒนาแล้วก็ตามแต่การบริหารจัดการยังไม่ได้ดำเนินการตามแผนแต่อย่างจริงจัง ผลจึงยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เนื่องมาจากขาดปณิธานทางการเมือง (Political Will) ที่จะผลักดันให้เป็นไปตามแผน ประกอบกับแผนเป็นเพียงทิศทางการทำงานที่เป็นระบบ แต่หากขาดการปฏิรูปหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและการบริหารที่เป็นระบบไปพร้อมๆ กัน ผลสัมฤทธิ์จึงยังไม่เกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรม

2.1.3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2549 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบงานตำรวจ โดยมีประเด็นสำคัญสรุปได้ดังนี้¹⁴

¹² มติคณะรัฐมนตรี. (อังคารที่ 10 กุมภาพันธ์, 2547). อนุมัติร่างแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2547 - 2549). ,.

¹³ สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2553). ร่างแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2548 – 2551 (ฉบับสมบูรณ์).

¹⁴ (30 มีนาคม, 2550). “เปิดรายงานปฏิรูปตำรวจฉบับที่ 2.” กรุงเทพฯธุรกิจ.

1) ด้านการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม

(1) รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหารให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน สังคมมีความเข้มแข็ง และประชาชนมีความสุขด้วยการดำรงชีพตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

(2) สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องตามกรอบระบอบประชาธิปไตย

(3) เน้นการปฏิรูปการบริหารกระบวนการยุติธรรมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ปรับปรุงการสืบสวนสอบสวนการก่อกองคดี การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี การควบคุมและฟื้นฟูผู้กระทำผิด การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(4) ให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว

(5) สร้างทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยให้ชุมชนมีบทบาทในการประนีประนอมข้อพิพาท

(6) ป้องกันและเฝ้าระวังอาชญากรรม เพื่อลดปริมาณคดี ความสูญเสียจากอาชญากรรม และความขัดแย้งของสังคม

(7) พัฒนาศักยภาพของหน่วยงานและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมด้วยการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้าไปใช้ในการดำเนินงาน

2) ด้านการพัฒนาระบบงานตำรวจ

(1) รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบงานตำรวจให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ สังคม และปัญหาอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) สนับสนุนการพัฒนารูปแบบและแนวทางการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมต่อการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(3) พัฒนาองค์กรตำรวจให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ และมีความทันสมัย สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังต่อการถูกแทรกแซงการบริหารงานภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง และการละเลยต่อระบบคุณธรรม ส่งผลต่อการถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจได้โดยง่าย ในลักษณะการบรรจุ สรรหา และแต่งตั้งที่มีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) มากกว่าที่จะ

แต่งตั้งในระบบคุณธรรม (Merit System) ดังเห็นได้จากกรณีที่ข้าราชการตำรวจที่มีความสัมพันธ์กับผู้อำนาจจะได้รับการพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้ง และการเลื่อนตำแหน่ง เหนือกว่าข้าราชการตำรวจโดยทั่วไป

2.1.3.2 แนวทางการพัฒนาระบบงานตำรวจ

แนวทางการพัฒนาระบบงานตำรวจมีประเด็นสำคัญที่สมควรพิจารณาดำเนินการ 10 ประการ ดังนี้¹⁵

ประเด็นที่หนึ่ง การกระจายอำนาจการบริหารงาน

การกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจ (Decentralization) เป็นแนวทางที่จะทำให้ระบบการบริหารงานของตำรวจมีประสิทธิภาพ สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นระบบที่สามารถพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบคุณธรรมในการบริหารงานได้ดีกว่าเดิม โดยมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

1) การกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่หน่วยงานระดับรอง โดยยกฐานะกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 1-9 และกองบัญชาการตำรวจนครบาล ให้เป็นสำนักงานที่มีความคล่องตัวและเบ็ดเสร็จในการบริหารงานบุคคลในรูปแบบเสมือนเป็นนิติบุคคล และยกฐานะของหน่วยงานในระดับกองบัญชาการหรือหน่วยงานอื่นที่มีความสำคัญที่เหมาะสมให้เป็นสำนักงานที่มีรูปแบบที่เสมือนนิติบุคคลด้วย เช่น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานสอบสวน เป็นต้น

2) โครงสร้างระบบงานตำรวจใหม่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สามารถกำกับดูแล หน่วยงานระดับภาค นครบาล และกองบัญชาการที่มีหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกว่าอธิบดีตำรวจภูธรภาค อธิบดีตำรวจนครบาล หรืออธิบดีในระดับกองบัญชาการ โดยทำหน้าที่คล้ายปลัดกระทรวง แต่ไม่สามารถเข้าไปก้าวล่วงงานในระดับปฏิบัติการ หรือการบริหารงานภายในของหน่วยงานของตำรวจภูธรภาค ตำรวจนครบาล หรือกองบัญชาการได้

ประเด็นที่สอง การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารงานตำรวจ (Civilian Oversight) เป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนา ระบบงานตำรวจให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจจึงเห็นควรให้มีการจัดตั้ง

¹⁵ คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). ข้อเสนอเบื้องต้นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ. หน้า 15-23.

คณะกรรมการนโยบายตำรวจทั้งในระดับชาติ และในระดับภาคและนครบาล โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและแนวทาง ตลอดจนกำกับดูแลหน่วยงานตำรวจในระดับต่างๆ การจัดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจที่มีองค์ประกอบที่เหมาะสมและมีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความเป็นกลางทางการเมือง และความรับผิดชอบ (Accountability) ขององค์กรตำรวจต่อประชาชน

ประเด็นที่สาม การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ของตำรวจ

องค์กรตำรวจเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีภารกิจมากมายหลายลักษณะทั้งภารกิจที่เป็นภารกิจหลักของตำรวจ และภารกิจอื่นที่อาจไม่จำเป็นต้องให้ตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ภารกิจที่เป็นภารกิจหลัก (Core Functions) ของตำรวจมีสามประการ ดังนี้

- 1) การรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ
- 2) การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา
- 3) การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร

ภารกิจรองในงานปฏิบัติกรบางประเภทและงานสนับสนุนบางประเภท ควรดำเนินการถ่ายโอนให้หน่วยงานอื่น อาทิ งานตรวจคนเข้าเมือง งานตำรวจท่องเที่ยว งานตำรวจป่าไม้ ควรถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบ การปรับเปลี่ยนรูปแบบของหน่วยงานในภารกิจสนับสนุน อาทิ งานโรงพยาบาล ตำรวจ งานการออกแบบสถาปัตยกรรม ควรปรับรูปแบบไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit) เพื่อการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวสูง ภารกิจบางเรื่องควรมีการกระจายบทบาทไปสู่ความร่วมมือกับชุมชนตามแนวทางยุติธรรมชุมชน (Community Justice) เช่น การป้องกันอาชญากรรม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่ร้ายแรง เป็นต้น การถ่ายโอนภารกิจที่มีใช่เป็นภารกิจหลักไปยังหน่วยงานอื่นนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็น เพราะจะทำให้การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของตำรวจเป็นไปได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ โดยกำหนดให้มีการวางแผนการส่งมอบภารกิจ จัดทำแผนเตรียมความพร้อมในการดำเนิน การถ่ายโอนและการตรวจสอบติดตามผล

ประเด็นที่สี่ การปรับปรุงพัฒนาระบบงานสอบสวน

พนักงานสอบสวนเป็นบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานและทำสำนวนความเห็นในทางคดี จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความ สามารถ มีความเป็นวิชาชีพและมีความอิสระปราศจากการถูกแทรกแซง จึงมีแนวทางในการพัฒนา ดังนี้

1) ควรมีหน่วยงานสอบสวนส่วนกลาง เพื่อพัฒนาทางวิชาการทางงานสอบสวนที่เป็นลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีเป็นมาตรฐานทั่วประเทศ การส่งเสริมพนักงานสอบสวนให้มีความเป็นวิชาชีพและมีทักษะความรู้ความชำนาญในงานสอบสวน รวมถึงการให้การช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน

2) การปรับปรุงให้สายงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงตามสายการบังคับบัญชา ตลอดจนการสร้างคุณภาพของบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจในชั้นการจับกุมและชั้นสอบสวน

3) การกำหนดค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยเทียบเคียงกับบุคลากรหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม

ประเด็นที่ห้า การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ

สถานีตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเข้าถึงได้ง่าย การปรับปรุงพัฒนาสถานีตำรวจจะส่งผลต่อประชาชนโดยตรง จึงควรมีการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของสถานีตำรวจเพื่อสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนี้

1) การทบทวนภารกิจและมอบภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานอื่น เพื่อการนำกำลังข้าราชการตำรวจไปให้บริการกับประชาชน และการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่

2) เน้นการดำเนินการเชิงป้องกัน โดยใช้หลักการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) โดยส่งเสริมให้มีการร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้มากขึ้น ในฐานะหุ้นส่วน การทำให้ชุมชนเห็นว่าปรากฏการณ์ความขัดแย้งและการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนเป็นหน้าที่ของชุมชนต้องดูแล เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา การดูแลผู้เสียหาย และผู้พันโทษให้กลับสู่สังคม เป็นต้น

3) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสนับสนุนงบประมาณด้านความปลอดภัยในชุมชน รวมถึงการรักษาความปลอดภัยตามห้างสรรพสินค้าที่สามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนสามารถดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยได้เอง

4) การปรับเปลี่ยนการแบ่งขนาดสถานีตำรวจใหม่ตามปริมาณงาน ขนาดพื้นที่รับผิดชอบและสัดส่วนการดูแลประชาชน โดยในแต่ละขนาดของสถานีตำรวจจะได้มีการกำหนดบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

5) การปรับเปลี่ยนสายงานและการบริหารงานในสถานีตำรวจเหมาะสมและเอื้ออำนวยกับการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่หก การพัฒนากระบวนการในการสรรหา การผลิต และการพัฒนาบุคลากรตำรวจ

จากระบบการบริหารงานบุคคลตำรวจ ที่แบ่งประเภทข้าราชการตำรวจ ออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ได้แก่ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าชุด จนถึงผู้บริหารในระดับต่างๆ และข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ในสายงานต่างๆ จากภารกิจของตำรวจที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชนและสังคม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับปรุงกระบวนการสรรหาและการผลิตผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตำรวจให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถ การฝึกอบรมให้มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของแต่ละสายงาน รวมถึงการพัฒนาบุคลากรตำรวจอย่างต่อเนื่องให้มีความเชี่ยวชาญในสายวิชาชีพอย่างแท้จริง ดังนี้

1) ยกระดับหน่วยงานในการผลิตและพัฒนาบุคลากรตำรวจให้เป็นสถานบันการศึกษาระดับปริญญาตรีของตำรวจอย่างแท้จริง โดยควรมีหลักสูตรที่เน้นวิชาการตำรวจสมัยใหม่ (modern policing) และการพัฒนาให้เป็นหน่วยงานอิสระในรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือ SDU (Service Delivery Unit) ที่มีการบริหารจัดการที่คล่องตัวไม่ขึ้นกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผู้บริหารและอาจารย์ซึ่งเป็นนักวิชาการในศาสตร์สาขาที่เกี่ยวข้องและการสนับสนุนการผลิตผู้บังคับใช้กฎหมายให้กับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น

2) ยกระดับคุณวุฒิตำรวจชั้นประทวนที่ปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดประชาชนซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักในระดับพื้นที่ ควรยกระดับคุณวุฒิขึ้นจากเดิมที่มีวุฒิการศึกษาเพียงระดับมัธยมศึกษาให้เป็นเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะได้รับวุฒิปริญญาตรี และให้มีการฝึกอบรมวิชาชีพตำรวจอย่างต่อเนื่องที่เป็นระบบให้มีความสอดคล้องสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม ที่แปรเปลี่ยนไป อีกทั้งรูปแบบการประกอบอาชญากรรมนับวันจะทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น รวมถึงการสนับสนุนให้มีการศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรีและสามารถปรับเป็นระดับสัญญาบัตรได้ในอนาคต โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน และการปรับอัตราค่าตอบแทนตำรวจชั้นประทวนให้เหมาะสมกับคุณวุฒิ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่ดี และมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่เจ็ด การปรับปรุง เงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ

ภารกิจของตำรวจเป็นภารกิจที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่ให้คุณให้โทษแก่ประชาชน ตำรวจจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความอดทนเสียสละและเป็นที่คาดหวังว่าจะเป็นผู้ที่ให้บริการที่ดีแก่ประชาชน แต่จากสภาพปัญหาตำรวจได้รับค่าตอบแทนต่ำ และมีสวัสดิการในการประกอบอาชีพน้อย ในขณะที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย จึงอาจทำให้

เกิดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในวงกว้างได้ จึงมีแนวทางในการพัฒนา โดยการกำหนดเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษ ค่าตอบแทนและสวัสดิการอื่นๆ ที่มีการแยกบัญชีเงินเดือนออกจากบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ให้สามารถเทียบเท่ากับบุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและให้มีความเหมาะสมกับการหน้าที่ที่รับผิดชอบและสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน

ประเด็นที่แปด การส่งเสริมความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวน

ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งเป็นมีบทบาทที่สำคัญและเป็นกำลังหลักของตำรวจในการให้บริการประชาชน จึงควรที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าให้ตำรวจชั้นประทวน ดังนี้

1) ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนที่มีการพัฒนาตนเองได้วุฒิระดับปริญญาตรีในสาขาที่เหมาะสมและจากสถาบันที่มีคุณภาพได้รับการเลื่อนระดับไปเป็นชั้นสัญญาบัตรโดยเร็วที่สุด

2) กำหนดความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวนให้สามารถไปสู่ตำรวจชั้นสัญญาบัตรอย่างชัดเจน โดยการกำหนดให้มีตำแหน่งสัญญาบัตรเพิ่มเติมในตำแหน่งด้านการให้บริการประชาชน

3) การลดความถี่ของขั้นยศในระดัชั้นประทวน โดยกำหนดให้มีชั้นยศดาบตำรวจเพียงชั้นยศเดียว

ประเด็นที่เก้า การจัดตั้งหน่วยงานในการปรับปรุงพัฒนากระบวนการยุติธรรม

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจได้พิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งการสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเริ่มการปฏิรูปจากหน่วยงานตำรวจก่อน แม้ว่าในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมจะมีกลไกในการปรับปรุงพัฒนา โดยมีแผนแม่บทเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาแล้วก็ตามแต่การบริหารจัดการยังไม่ได้ดำเนินการตามแผนแต่อย่างจริงจัง ผลจึงยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐบาลที่ผ่านมามีขาดปณิธานทางการเมือง (Political Will) ที่จะผลักดันให้เป็นไปตามแผน ประกอบกับแผนเป็นเพียงทิศทางการทำงานที่เป็นระบบ แต่หากขาดการปฏิรูปหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและการบริหารที่เป็นระบบไปพร้อมๆ กัน ผลสัมฤทธิ์จึงยังไม่เกิดขึ้นให้เป็นเป็นรูปธรรม

ดังนั้นเพื่อให้การปรับปรุงพัฒนากระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการพัฒนาระบบงานตำรวจเป็นไปอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ของประชาชน และสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล จึงควรจัดตั้งหน่วยงานในหน่วยงานรูปแบบพิเศษที่มีการบริหารจัดการที่คล่องตัวมีอิสระตามสมควรจากการกำกับทางการเมือง และมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการทำหน้าที่ดังกล่าว

หน่วยงานที่ว่านี้ควรมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่มีกองทุนของตนเอง เช่นเดียวกับ สถาบันวิจัยและพัฒนาาระบบสาธารณสุข (สวร.ส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.) เป็นต้น โดยเงินกองทุนบางส่วนอาจนำมาจากเงินและทรัพย์สินที่ยึดได้จากการกระทำผิด ค่าปรับจากการกระทำผิดอาญา เป็นต้น ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับการนำภาษีสรรพสามิตจากสุราและบุหรี่ มาใช้ในการสร้างเสริมสุขภาพประชาชนของ ส.ส.ส. หรืออาจจัดเป็นหน่วยงานที่เรียกว่า Special Delivery Unit ที่มีเงินสนับสนุนที่ชัดเจน และมีกรรมกรจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับจากสังคมมากำกับดำเนินการ

หน่วยงานในลักษณะนี้มีความจำเป็นมากสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากกลไกของกระบวนการยุติธรรมเองในภาวะปกติ และรัฐบาลก็มักจะไม่สามารถผลักดันหรือไม่มีนโยบายในการผลักดันการปฏิรูปที่ยากๆ เช่นนี้ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีอิสระจากการครอบงำทางการเมือง ที่สามารถสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องในการปฏิรูปและพัฒนากิจกรรมในการเคลื่อนสังคมให้เห็นความจำเป็นในการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง อันจะนำมาสู่การสนับสนุนทางการเมืองและผลสำเร็จของการปฏิรูปในที่สุด

ทั้งนี้ประเด็นที่คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเห็นควรดำเนินการ มี 4 ประเด็น ดังนี้¹⁶

ประเด็นที่หนึ่ง การกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจ

การกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจ (Decentralization) เป็นแนวทางสำคัญที่หากรัฐบาลขาดเจตจำนงอย่างมุ่งมั่นทางการเมืองจะไม่สามารถทำได้และเป็นประเด็นที่หากดำเนินการได้สำเร็จก็จะเป็นกุญแจสำคัญในการนำไปสู่การปฏิรูปในเรื่องอื่นๆต่อไป ทั้งนี้เพราะการที่องค์กรตำรวจเป็นองค์กรที่รวมศูนย์อำนาจ และขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพนี้เองจึงเป็นที่มาของปัญหาอื่นๆ ที่ตามมา การกระจายอำนาจโดยทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบทบาทน้อยลง โดยไปเพิ่มบทบาทการทำงานในระดับพื้นที่คือระดับภาค จังหวัด และสถานีตำรวจจะทำให้ระบบการบริหารงานของตำรวจมีประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น อีกทั้งยังสามารถพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบคุณธรรมในการบริหารงานได้ดีกว่าเดิม แม้ว่าระยะแรกนี้การกระจายอำนาจยังไม่สามารถลงไปในระดับจังหวัด และไม่สามารถเชื่อมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้อย่างสมบูรณ์เช่นในนานาประเทศ

¹⁶ คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). หน้า 24-25.

ประเด็นที่สอง การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารงานตำรวจ (Civilian Oversight) เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องทำควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ โดยถือเป็นเรื่องที่ต้องจัดทำโดยเร่งด่วนไปพร้อมๆ กัน การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจ ที่มีองค์ประกอบที่เหมาะสมและมีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความเป็นกลางทางการเมือง และความรับผิดชอบ (Accountability) ขององค์กรตำรวจต่อประชาชน ในระดับชาติ และระดับพื้นที่ โดยนอกจากการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจในระดับต่างๆ แล้ว ยังมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีการสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพการทำงานให้กับฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ ทั้งนี้เห็นควรให้มีการจัดตั้ง สำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ

ประเด็นที่สาม การสร้างกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจที่มีประสิทธิภาพจากภาคประชาชน

คณะกรรมการอิสระรับเรื่องราวร้องทุกข์จากการกระทำของตำรวจเป็นหน่วยงานไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้วยตนเอง ตลอดจนมีอำนาจในการสั่งให้มีการดำเนินการทางวินัยที่มีผลผูกพันตำรวจและองค์กรตำรวจ รวมทั้งให้สามารถมี ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการปรับปรุงงานของตำรวจได้ด้วย

ประเด็นที่สี่ การจัดตั้งหน่วยงานในการปรับปรุงพัฒนากระบวนการยุติธรรม

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานในหน่วยงานรูปแบบพิเศษที่มีการบริหารจัดการที่คล่องตัว มีความอิสระ มีงบประมาณที่พอเพียง และมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการพัฒนาระบบงานตำรวจ รวมทั้งปฏิรูปหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่อไป โดยการพัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเคลื่อนไหวทางสังคม (public participation and social movement) อย่างต่อเนื่อง

2.2 แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

2.2.1 ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2541 โดยมีวัตถุประสงค์ปรับปรุงสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัวเป็นอิสระภายในกรอบของกฎหมาย มีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนในการ

ตรวจสอบ ติดตามการบริหารงาน และให้ข้อเสนอแนะอย่างเป็นระบบ และต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ¹⁷ เพื่อยกร่างกฎหมายบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยตรงเป็นการภายใน เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน 5 ฉบับ ดังนี้

- 1) ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.
- 2) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.
- 3) ร่างพระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ.
- 4) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ.
- 5) ร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยกร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดหลักการให้มีคณะกรรมการบริหารตำรวจ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกและความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ยังมีความต้องการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีระบบการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ โดยองค์กรในรูปคณะกรรมการ เพื่อสนับสนุนแผนนโยบายการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นมิให้รวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางเพียงอย่างเดียว โดยศึกษาแนวคิดการจัดองค์กรตำรวจของประเทศที่ใช้ระบบรัฐเดี่ยวหลายประเทศ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของการจัดองค์กรตำรวจในประเทศไทย เนื่องจากมีความใกล้เคียงกันทั้งระบบการปกครอง ภารกิจและการจัดโครงสร้างองค์กร จากแผนนโยบายดังกล่าวผสมผสานกับแนวคิดการจัดองค์กรตำรวจในประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในประเทศไทย กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นองค์กรระดับชาติทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้มีองค์ประกอบ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายข้าราชการตำรวจ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2542 พร้อมๆ กับแนวคิดการออกกฎหมายบริหารตำรวจให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้าง ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติโอนกิจการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541 ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ฉบับแรก ใช้ชื่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติว่า คณะกรรมการบริหารตำรวจ

¹⁷ คำสั่งที่ 113/2541 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2541. เอกสารสำเนาหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ดช 0002.41/6235 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2542.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยกร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดหลักการให้มีคณะกรรมการบริหารตำรวจ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติและความสะดวกเรียบร้อย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2542 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ. ... ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2542 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยให้รวมทั้ง 5 พระราชบัญญัติ เป็นพระราชบัญญัติเดียว และมีข้อสังเกตว่า ให้มี ก.ต.ช. และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนเรื่องอื่นๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในพระราชกฤษฎีกาอันจะเป็นการสะดวกต่อการปรับปรุงแก้ไขในอนาคต¹⁸ รวมทั้งข้อสังเกตอื่นของรองนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ.และเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ใช้เวลาในการพิจารณาหนึ่งปีเศษ ประชุมทั้งหมด 46 ครั้ง จึงส่งร่างให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานพิจารณายืนยันร่าง ปรากฏว่ามีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะกลับมาจากหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับ ก.ต.ช.อาทิเช่น ความเห็นของสำนักงาน ก.พ.สมควรให้เลขาธิการ ก.พ.เป็นกรรมการ ก.ต.ช. และความเห็นของกระทรวงมหาดไทย สมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ ก.ต.ช. ด้วยเหตุผลสั้นๆ ว่าเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและบริหารงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำข้อสังเกตของทุกหน่วยงานกลับมาพิจารณาแก้ไขร่างอีกครั้ง พร้อมกับผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เป็นประธาน ซึ่งมีผลการพิจารณาเป็นหลักใหญ่ๆ ดังนี้

(1) การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการกระจายอำนาจทางการบริหารส่วนกลางไปยังกองบัญชาการต่างๆ

(2) จัดระบบการทำงานในรูปเครือข่ายทั้งแนวดิ่งและแนวราบ เพื่อให้ฝ่ายปฏิบัติการพื้นที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ

¹⁸ มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี. (2542, 13 กรกฎาคม). สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0204/9467. ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2542.

(3) พัฒนาระบบการบริหารงานตำรวจ พร้อมทั้งจัดประเภทข้าราชการตำรวจแบบมียศและไม่มียศ

สืบเนื่องผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติข้างต้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยกร่างปรับโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจอีกครั้ง โดยมีหลักการให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งท้ายที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกาได้สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติไว้ในบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ไว้ดังนี้

1. กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทมียศและไม่มียศ
2. ปรับปรุงกระบวนการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อพัฒนาระบบงานของตำรวจให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)
3. ปรับปรุงการบังคับบัญชา การปฏิบัติหน้าที่ การแต่งตั้งและการโยกย้ายให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้อง
4. กำหนดเรื่องวินัย กระบวนการดำเนินการทางวินัยและเหตุการณ้ออกจากราชการของข้าราชการตำรวจให้เข้มงวดและรวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และสุจริต

จากหลักการดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแก้ไขในสาระสำคัญกำหนดให้มีองค์กรหลัก 2 องค์กร ทำหน้าที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันในการกำหนดทิศทาง การพัฒนาและส่งเสริมระบบงานและกลไกต่างๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจในเรื่องการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การบังคับบัญชา การปฏิบัติหน้าที่ การแต่งตั้งและการโยกย้าย หรือการดำเนินการทางวินัยให้เกิดความเป็นธรรม มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งองค์กรดังกล่าวคือ

1. คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการ โดยตำแหน่งอื่นจำนวนหกคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนสามคน ทั้งนี้ ในสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาจากกรรมการ โดยตำแหน่งนั้น สามารถถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้าร่วมกำหนดนโยบายการบริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพราะว่ามีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของ ก.ต.ช. ได้แก่ เป็นผู้กำหนด

นโยบายการบริหารราชการตำรวจเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ พิจารณาคำเนิการคัดเลือกเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ พิจารณาคำเนิการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นไปตามนโยบาย ระเบียบ แบบแผน มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจไปสู่ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

2. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญแก่ข้าราชการตำรวจที่มีจำนวนเป็นแสนคนทั่วประเทศ จึงต้องมีความสัมฤทธิ์และความเหมาะสมในการบริหารอย่างสูงสุด เพราะอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. คือ กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับนโยบายที่ ก.ต.ช. ได้กำหนดไว้ อันเป็นการเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันระหว่าง ก.ต.ช. และ ก.ตร. มิให้ขัดแย้งกันเอง กำกับดูแลและแนะนำการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ การกำหนดกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศในเรื่องต่างๆ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการแต่งตั้ง การโยกย้ายและการดำเนินการทางวินัยเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ มีหลักปฏิบัติที่ชัดเจนและแน่นอนในการถือปฏิบัติแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม อันจะส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจบรรลุผลได้อย่างแท้จริง

นอกจากการกำหนดให้มีองค์กรคณะกรรมการทั้งสององค์กรแล้ว พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติยังกำหนดหลักประกันในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคล ให้การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก ข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจเอกแล้วเสนอต่อ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน นายกรัฐมนตรีจึงจะสามารถนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เพื่อให้ ก.ต.ช. ซึ่งมีความเป็นอิสระและช่วยพิจารณาเพื่อการกลั่นกรองบุคคลที่จะมาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดควบคุมข้าราชการตำรวจทั่วประเทศได้

ภายหลังพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้มาประมาณ 3 ปี มีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาปฏิรูประบบงานตำรวจอีกครั้ง ซึ่งการปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ก็เป็นส่วนหนึ่งของ

การปฏิรูประบบงานตำรวจด้วย โดยมีแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมกำกับดูแลตำรวจโดยประชาชน เป็นหัวใจหลักของการปฏิรูปตำรวจ มีวัตถุประสงค์ให้ตำรวจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคุณภาพการสร้างสมดุลมีส่วนสำคัญ 2 ประการ¹⁹

ส่วนแรก คือการรักษาความเป็นอิสระของตำรวจที่จะทำงานตามความเชี่ยวชาญในวิชาชีพเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย โดยไม่ต้องหวั่นเกรงการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหารและกมอำนวยการ

ส่วนที่สอง คือการส่งเสริมให้ตำรวจเคารพกฎหมายและสิทธิพื้นฐานของประชาชน จากข้อความดังกล่าวข้างต้นคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจจึงเสนอให้มีการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของ “คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ หรือ ก.ต.ช. (Police Board) หลักการสำคัญก็คือต้องแยกกระบวนการเชิงนโยบายออกจากการปฏิบัติการ นั่นก็คือการแยก ก.ต.ช. ออกมาต่างหาก และให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เนื่องจาก ก.ต.ช. จะต้องสะท้อนความต้องการของประชาชนได้²⁰

2.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

2.2.2.1 โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ต.ช.

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฉบับแรกที่ผ่านการอนุมัติหลักการของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2542 กำหนดองค์ประกอบของ ก.ต.ช. ไว้ดังนี้

“มาตรา 17 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารตำรวจแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.ช.” ประกอบด้วย

1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการ ก.พ. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามลำดับอาวุโสสองคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคนประกอบด้วย

¹⁹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2553). ปฏิรูปตำรวจโปรดฟังอีกครั้งหนึ่ง เจาะลึกข้อเท็จจริงการปรับโครงสร้างตำรวจ. หน้า 56.

²⁰ แหล่งเดิม. หน้า 57.

ก) ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ตามบัญชีรายชื่อที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเสนอในสาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาสื่อมวลชน โดยมาจากการเลือกกันเอง สาขาละหนึ่งคน จำนวนห้าคน

ข) ผู้แทนสภาทนายความ โดยมาจากการเลือกกันเอง จำนวนหนึ่งคนให้ ก.ต.ช. แต่งตั้งข้าราชการตำรวจเพื่อทำหน้าที่เลขานุการ ก.ต.ช. จำนวนหนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ต.ช. จำนวนสองคน”

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติดังกล่าว เริ่มตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน 2542 ใช้เวลากว่าหกปีในการพิจารณาในชั้นคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา และกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายจึงมีผลบังคับใช้ โดยการพิจารณาที่สำคัญ คือ ในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา มีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการประชุมพิจารณาทั้งหมด 46 ครั้ง (ครั้งแรกวันที่ 11 มกราคม 2543 และพิจารณาเสร็จเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม) ส่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยื่นยันร่างพระราชบัญญัติฉบับที่กฤษฎีกายกร่าง ผลการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ 1 สรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับ ก.ต.ช. ว่าหลักการตามร่างที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอมานั้นไม่มีผลปฏิบัติที่ชัดเจน ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาเดิมๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และของข้าราชการตำรวจได้ อาทิเช่น ปัญหาจากการแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ และการแทรกแซงจากการเมือง ดังนั้น เพื่อให้ได้ ก.ต.ช. ที่มีความเป็นกลางโดยแท้จริง และเป็นหลักประกันแก่การบริหารงานของตำรวจ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงปรับแก้ไของค์ประกอบของ ก.ต.ช. ให้ประกอบด้วย²¹

- (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานโดยตำแหน่ง และ
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากการสรรหาและคัดเลือกโดยความเห็นชอบจากองค์กร ดังนี้ คือ สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 คน วุฒิสภาจำนวน 2 คน จากศาลฎีกาจำนวน 2 คน และจากศาลปกครองจำนวน 2 คน
- (3) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นเลขานุการ ซึ่งคุณสมบัติของคณะกรรมการต้องกำหนดให้ชัดเจน อาจเป็นสาขาต่างๆ แต่ที่สำคัญต้องไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองสำหรับอำนาจหน้าที่นั้นกำหนดเป็นหลักการว่า

²¹ บันทึกการประชุมกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ 1. (2544, 9 มกราคม). บันทึกเรื่องพิจารณาเสร็จเอกสารสำเนา.

- 1) ให้กำกับดูแลสำนักงานและข้าราชการตำรวจในการปฏิบัติราชการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ
- 2) ดูแลเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรอย่างเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ของงานตำรวจ ภายใต้กฎระเบียบ และข้อบังคับ
- 3) กำหนดกระบวนการในการกระจายอำนาจ (เพื่อกำหนดว่าอำนาจอะไรที่จะกระจายให้แก่ภูมิภาคและท้องถิ่น)
- 4) ให้ข้อเสนอแนะและปรับปรุงนโยบายแผนงานเพื่อพัฒนาและบริหารงานตำรวจ เป็นต้น

เพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ... ของกรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ส่งข้อเสนอเกี่ยวกับ ก.ต.ช. ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ ด้านกฎหมายขึ้น (Workshop on Policing) เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 โดยมีนายกรัฐมนตรีนั่งประธาน ซึ่งได้พิจารณาปรับปรุงแนวทางในการพัฒนางานตำรวจให้มีประสิทธิภาพและศักยภาพยิ่งขึ้นในหลักการ ดังนี้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ริเริ่มให้มีการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้สอดคล้องวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยเริ่มจากการเห็นชอบการดำเนินการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งมีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้จัดตั้งขึ้น โดยมีเป้าประสงค์เพื่อปรับปรุงกิจการตำรวจ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัว และเป็นอิสระในกรอบกฎหมาย แต่ในปัจจุบัน ยังขาดกลไกในการบริหารการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและตรวจสอบความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจในระบอบประชาธิปไตย (Accountability) ในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร (Supervisory Board) เช่นเดียวกับระบบการตำรวจในประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จำต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ประธานกรรมการตำรวจสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่นการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตำรวจ การเสนอแนะให้ตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจหน้าที่ของตำรวจ และการกระจายอำนาจไปให้ตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น และในอนาคต หากจังหวัดที่มีความพร้อมได้รับการพัฒนาให้เป็น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กลไกการดำเนินการของ ก.ต.ช. จะเป็นหลักประกันความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันของระบบการตำรวจแห่งชาติและระบบการตำรวจท้องถิ่น²²

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ปรับแก้ไขร่างตามเจตนารมณ์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผลการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการกึ่งนครของคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรปรากฏโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

เมื่อปีพ.ศ. 2549 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเพื่อปฏิรูปการบริหารงานตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเห็นว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีโครงสร้างการบริหารงานหลายระดับ มีบุคลากรจำนวนมาก ทำให้การบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรตำรวจส่วนกลาง ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารราชการตำรวจ จึงมีข้อเสนอปรับปรุงองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)²³ ดังนี้

1) รูปแบบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

จัดตั้งสำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจให้เป็นหน่วยงานรองรับการทำงานของ ก.ต.ช. โดยให้เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อ ก.ต.ช. และมีความอิสระอย่างเด็ดขาดจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีเลขานุการซึ่งมาจากการสรรหาของ ก.ต.ช. เป็นผู้รับผิดชอบในการทำงานของสำนักงาน และปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการของ ก.ต.ช. อีกตำแหน่งหนึ่ง สำนักพัฒนาระบบงานตำรวจจะมีหน้าที่ที่สำคัญในการศึกษารวบรวมข้อมูลต่างๆ ในการพัฒนาระบบงานตำรวจ เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมที่ดีเกี่ยวกับระบบคุณธรรมและจริยธรรม รวมถึงการสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลขององค์กรตำรวจ เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการตำรวจ

²² คณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการ. (2544, 22 มิถุนายน). เอกสารการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ (Workshop on Policing) ด้านกฎหมาย. หน้า 3-4.

²³ คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). ข้อเสนอเบื้องต้นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ. หน้า 41.

2) องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

ก. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ข. กรรมการซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหาร

ศาลยุติธรรมจำนวนหนึ่งคน

ข้าราชการอัยการ จำนวนหนึ่งคน

ค. กรรมการซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

ง. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเลือกกันเองหนึ่งคน

จ. ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ฉ. ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ช. ปลัดกระทรวงยุติธรรม

ฌ. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ญ. นายกสภทนายความ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

ก. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งบุคคลตาม (1) และ (2)

คัดเลือกจากผู้ซึ่งทำการสอนในระดับปริญญาในสถาบันอุดมศึกษา

ข. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งได้รับการยอมรับนับถือจาก

ประชาชน และเป็นที่ประจักษ์ว่ามีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือสิทธิมนุษยชน และมีความซื่อสัตย์สุจริต

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) (ข) อย่างน้อยสามคนต้อง

ทำงานเต็มเวลา

ให้เลขาธิการสำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจ เป็น

เลขานุการ ก.ต.ช. และให้ประธานกรรมการโดยคำแนะนำของเลขาธิการสำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจ แต่งตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (3) (ข)

ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ต.ช. ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้นายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม
(3) ในราชกิจจานุเบกษา²⁴

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.ช.” (มาตรา 16) และ ให้ ก.ต.ช. ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดย กรรมการ (มาตรา 17) ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ
2. กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการภายใน และภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อีกจำนวน 5 คน คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการ โดยตำแหน่ง กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในด้านกฎหมาย การงบประมาณ การพัฒนาองค์กร การวางแผน หรือการบริหารและจัดการ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- ก. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- ข. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์
- ค. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นที่ปรึกษาของข้าราชการการเมือง หรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะมีความตอบแทนหรือไม่ก็ตาม
- ง. ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง
- จ. ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- ฉ. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

²⁴ แหล่งเดิม. หน้า 46.

ข. ไม่เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

ฉ. ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ญ. ไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

2.2.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ต.ช.

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติถูกกำหนดให้มีขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง กำหนดหลักการร่วมกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของ ก.ต.ช. ได้แก่ เป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ พิจารณาดำเนินการคัดเลือกเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ พิจารณาดำเนินการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นไปตามนโยบาย ระเบียบ แบบแผน มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจไปสู่ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีรายละเอียดดังนี้

ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย นอกจากอำนาจหน้าที่ข้างต้นแล้ว ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด

(2) เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 วรรคสอง

(3) พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

(4) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

(6) ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ในการนี้ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ และติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร จังหวัด และสถานีตำรวจต่างๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป องค์กรประกอบ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ต.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของ ก.ต.ช. ระเบียบหรือประกาศตาม (1) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้²⁵

1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของ ก.ต.ช. และปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

2) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด

4) ดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือการปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ หรือ

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122 ตอนที่ 51 ก วันที่ 30 มิถุนายน 2548.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญาดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น

5) ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อ
ดำเนินการแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

6) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจาย
อำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัดและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใน
กรณี ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

7) ดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่
ก.ต.ช. มอบหมาย

8) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายการบริหาร
ราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติและกฎหมายอื่น

9) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่
เกี่ยวข้องหรือ ที่ได้รับมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่สำคัญและเป็น
เจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือการกำหนดนโยบายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกัน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เชี่ยวชาญใน
สาขาต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน ซึ่งกรรมการประเภทนี้ถือเป็นตัวแทนจากภาค
ประชาชนตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมบริหารประเทศ และเป็นหลักการสำคัญ
ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอีกอำนาจหน้าที่หนึ่งซึ่งอาจไม่สำคัญเท่า
อำนาจอื่นแต่กลับเป็นประเด็นปัญหาเกิดขึ้นมากมาย คือ อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้บัญชาการ
ตำรวจแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานเป็นผู้เสนอชื่อรองผู้
บัญชาการคนหนึ่งเพื่อให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาแต่งตั้ง การใช้อำนาจของ
คณะกรรมการในวาระแรกไม่มีปัญหามากนัก เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมาจากอดีตตำรวจ และ
กรรมการโดยตำแหน่งอื่นมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน ทั้งยังเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ
ด้วย คณะกรรมการชุดนี้จึงมีความเป็นเอกภาพมากในวาระแรก แต่ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาความขัด
แย้งภายในฝ่ายการเมืองเอง จากการคัดเลือกรองผู้บัญชาการมิได้มีอาวุโสสูงสุดและไม่มี ความ
เหมาะสมในสายตาข้าราชการตำรวจและนักการเมืองพรรคเดียวกัน ทำให้ไม่อาจแต่งตั้งผู้บัญชาการ
ตำรวจแห่งชาติได้ นายกรัฐมนตรีจึงใช้อำนาจโดยลำพังในการแต่งตั้งรักษาการผู้บัญชาการตำรวจ
แห่งชาติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยที่คณะ
กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอำนาจท้วงติงแต่อย่างใดเลย ซึ่งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งยังไม่มีข้อยุติ จึงสมควรต้องปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในประเด็นนี้ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดการ ตรวจสอบถ่วงดุล เพื่อสร้างความเป็นกลางในทางการเมืองให้เกิดขึ้นในการทำหน้าที่ของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติได้กำหนดเรื่องการประชุมของ ก.ต.ช. ไว้แตกต่างจากกฎหมายอื่น โดยการให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่ง จะมอบหมายบุคคลใดให้มาประชุมแทนไม่ได้ ด้วยเหตุผลว่าต้องการคุณสมบัติของคณะกรรมการที่ ได้รับการคัดสรรให้ทำหน้าที่ด้วยตนเองในการบริหารนโยบายบริหารราชการสำนักงานตำรวจ แห่งชาติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2.3 แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

2.3.1 ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือเรียกโดยย่อว่า ก.ตร. เป็นองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลของข้าราชการตำรวจ ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายครั้งแรก ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ. 2521 หลักการและเหตุผลสำคัญเพื่อต้องการแยกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ตำรวจออกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เนื่องจากข้าราชการตำรวจมีลักษณะ แตกต่างจากข้าราชการพลเรือน แต่มีลักษณะคล้ายคลึงกับทหาร มียศ มีอำนาจหน้าที่ในการรักษา ความสงบเรียบร้อย การใช้กำลังอาวุธต่อสู้ในการปราบปรามโจรผู้ร้าย การจัดอัตรากำลัง การ ปกครองบังคับบัญชา การรักษาวินัยจึงแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนอื่น ดังนั้น การจัดอัตรากำลัง ต้องให้เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจที่ต้องการความรวดเร็ว คล่องตัว มี ประสิทธิภาพสูงสุด สามารถสั่งการได้ทันทั่วถึงเพื่อรักษาความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้อง เคารงครัดในการรักษาวินัย รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้เสนอกฎหมายกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการ อุตธรรมของข้าราชการตำรวจไว้โดยเฉพาะ²⁶ โดยให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2521 ให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีหน้าที่ ในการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนแนวทางในการบริหารงานบุคคลของกรม ตำรวจ กระทรวงมหาดไทยให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยยึดหลักระบบคุณธรรม (Merit System)

²⁶ รุจิเรก สุนทรहितานนท์. (2522, 1 เมษายน). “ประวัติและบทบาทของ ก.ตร. ในที่ระเลี๊ยกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน.” สำนักงาน ก.พ. หน้า 245.

ตลอดจนควบคุม ตรวจสอบการบริหารงานบุคคลของตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารงานตำรวจ และส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น

สืบเนื่องมาจนปัจจุบัน และมีวิวัฒนาการและการพัฒนาต่อเนื่องมาตามลำดับ โดยคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) จะรับผิดชอบเน้นหนักทางด้านกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย ระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลเรื่องต่างๆ และกำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการถือปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลเรื่องต่างๆ เพื่อให้ตำรวจนำไปเป็นแนวทางการใช้อำนาจดุลยพินิจสั่งการในเรื่องต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขต่างที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

เมื่อเปรียบเทียบการบริหารองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานต่างๆ อาทิ เช่น ก.พ. ของข้าราชการพลเรือน ก.ค. ของข้าราชการครู ก.ต. ของข้าราชการฝ่ายตุลาการ ได้จัดตั้งหน่วยงานที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรกลางดังกล่าว ขึ้นเป็นส่วนราชการที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.ค. เป็นต้น และเมื่อพิจารณาย้อนกลับมาที่ข้าราชการตำรวจที่มีจำนวนประชากร มากกว่า 230,000 นาย จำนวนข้าราชการตำรวจในความรับผิดชอบมีอยู่เป็นจำนวนมากเฉกเช่นเดียวกับ ก.พ. และ ก.ค. จึงสมควรที่จะจัดตั้ง ส.ก.ตร. เป็นส่วนราชการที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นอิสระจาก ส.ก.พ. เพื่อรองรับการปฏิบัติงานดังกล่าว

สำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจ ได้เสนอให้ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ทั้งในระดับชาติและให้มีคณะกรรมการ ก.ตร. ในหน่วยงานระดับรอง คือระดับภาคและนครบาล เพื่อให้มีส่วนร่วมจากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมและจากประชาชนมากยิ่งขึ้น เพราะการมี ก.ตร. ในหลายระดับและมีบุคคลจากหลายฝ่ายมาดูแลเรื่องการโยกย้ายแต่งตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาระบบงานตำรวจ และตรงตามความต้องการของประชาชน²⁷ ทั้งนี้การจัดตั้งสำนักงาน ก.ตร. ขึ้นเป็นการภายในเพื่อทำหน้าที่ด้านธุรการของเลขานุการของ ก.ตร. โดยมีเลขานุการ ก.ตร. เป็นผู้ควบคุมดูแล การปฏิบัติงานและผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. เป็นผู้ช่วยควบคุมการปฏิบัติงานอีก 2 ท่าน ในระยะแรกเจ้าหน้าที่ซึ่งมาช่วยเหลือการประกาศต่างๆ การปฏิบัติงานของ ก.ตร. ใช้วิธียืมตัวจากหน่วยต่างๆ ในกรมตำรวจมาช่วย ปฏิบัติราชการ ภายหลังได้มีมติ ก.ตร. ครั้งที่ 6/2526 เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2526 กำหนดหน้าที่การทำงานพร้อมทั้งอัตรากำลังในระดับกองกำกับการขึ้น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายวินัยและ

²⁷ คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). หน้า 59.

อุทธรณ์ และฝ่ายตรวจสอบและทะเบียนประวัติ เพื่อให้เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสำนักงาน ก.ตร. โดยตรง โดยฝากการปกครองบังคับบัญชาไว้กับกองกำลังพล (ปัจจุบันคือสำนักงานกำลังพล) ส่วนการปฏิบัติงานให้อยู่ในความควบคุมดูแลของเลขานุการ ก.ตร.

2.3.2 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

2.3.2.1 โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 13

“ให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
- 2) อธิบดีกรมตำรวจเป็นรองประธาน
- 3) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 4) รองอธิบดีกรมตำรวจ
- 5) ผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจาก

6) ข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่งอยู่แล้ว 4 คน โดยในจำนวนนี้ให้มีผู้บัญชาการตำรวจภูธรรวมอยู่ด้วยอย่างน้อย 1 คน

7) ผู้ซึ่งได้รับบำเหน็จบำนาญ และเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไปมาแล้ว 4 คน เลขานุการ

- 8) ให้ ก.ตร. แต่งตั้งข้าราชการตำรวจคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ตร

2.3.2.2 โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534

ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ข้อ 1 ให้ยกเลิกความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ด้วยเหตุผลว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติบางเรื่องไม่เหมาะสม โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ ก.ตร. ซึ่งฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้ง่าย และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานตำรวจ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ดังนี้

กรรมการ โดยตำแหน่ง

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
- 2) อธิบดีกรมตำรวจเป็นรองประธาน
- 3) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 4) รองอธิบดีกรมตำรวจ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน

5) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ รองผู้บัญชาการหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าขึ้นไปมาแล้วและมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวน 6 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับหรือเทียบผู้กำกับขึ้นไป

6) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิตาม (5)

เลขานุการ

7) ให้ก.ตร แต่งตั้งข้าราชการตำรวจคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ตร และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร 2 คน

2.3.2.3 โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30

กรรมการ โดยตำแหน่ง

- 1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
- 2) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 3) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- 4) จเรตำรวจแห่งชาติ
- 5) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งได้รับการเลือกตามมาตรา 35 ดังต่อไปนี้

6) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่งตั้งแต่ ผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไป จำนวน 5 คน แต่ต้องเป็นผู้พ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกินหนึ่งปี

7) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจจำนวน 6 คน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ อาชญวิทยาและงานยุติธรรม หรือสาขาอื่นตามที่

ก.ตร. กำหนด สาขาละไม่เกินหนึ่งคน เว้นแต่ในกรณีที่มีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่งเพิ่มขึ้น ก็ให้มีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกตามจำนวนของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เพิ่มขึ้นนั้น บุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการตำรวจ หากได้พ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปเกิน 10 ปี และมีอายุไม่เกิน 65 ปี อาจได้รับการสรรหาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ แต่ต้องมีจำนวนไม่เกิน 1 คน

เลขานุการ

8) ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ ก.ตร. และรองผู้บัญชาการสำนักงานข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร 2 คน

2.3.2.4 โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 17 และฉบับที่ 18

เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 เกิดการทำรัฐประหารขึ้นโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การรัฐประหารดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายหลายฉบับ โดยการออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้บังคับแทน ซึ่งรวมถึงในส่วนของคณะกรรมการข้าราชการ (ก.ตร.) ด้วย เพื่อการแต่งตั้งโยกย้ายวาระประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยกำหนดในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 22 กันยายน 2549 เรื่องมอบอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ให้ พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติทั้งในอำนาจหน้าที่ของ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี อีกทั้งยังมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 18 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2549 ปรับปรุงระบบการบริหารงานตำรวจให้มีความเป็นอิสระเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้นและมีอิทธิพลทางการเมืองก้าวก้าวการดำเนินกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ

2) จเรตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด จำนวน 2 คน

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งได้รับการสรรหาจากประธานและกรรมการตาม (2)

ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ ก.ตร. และรองผู้บัญชาการสำนักงานข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร

ประกาศคณะปฏิรูปฯ กำหนดให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้แล้วเสร็จในหนึ่งปี นับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ และเมื่อครบหนึ่งปีหรือมีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้ประกาศคณะปฏิรูปฯ ดังกล่าวเป็นอันยกเลิกต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เห็นสมควรให้การบริหารราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงได้มีประกาศฉบับที่ 28 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2549 ยกเลิกประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 17 และ 18 และให้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กลับมาใช้บังคับเช่นเดิม อันเป็นผลให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ชุดเดิมในขณะนั้นดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยบทบัญญัติดังกล่าวยังคงมีผลบังคับต่อไปจนถึงปัจจุบัน

2.3.2.5 โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร) ตามแนวคิดการปฏิรูประบบงานตำรวจ

นับแต่ปี พ.ศ. 2549 มีแนวคิดการปฏิรูประบบงานตำรวจโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.2.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเพื่อปฏิรูปการบริหารงานตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ผลการดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจมีแนวคิดในการแบ่งรูปแบบตามโครงสร้างขององค์กรตำรวจ ตามหลักการดังนี้²⁸

- 1) รูปแบบการปกครอง คือแบบรวมอำนาจ หรือแบบกระจายอำนาจ
- 2) จำนวนกองกำลังที่ปกครองบังคับบัญชา คือ จำนวนหน่วยกำลังที่ปกครองแบบหน่วยเดียว หรือแบบหลายหน่วย

²⁸ Reichel, P.L. (2002). *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach*. pp 151-153.

ขณะที่ Barker²⁹ ได้แบ่งรูปแบบขององค์กรตำรวจออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1) องค์กรตำรวจที่เป็นลักษณะ โครงสร้างตำรวจแห่งชาติ เป็นการจัดองค์กรตำรวจแบบศูนย์รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เช่น ประเทศฝรั่งเศส ไทย นิวซีแลนด์ อิตาลี เป็นต้น

2) องค์กรตำรวจที่เป็นลักษณะ โครงสร้างท้องถิ่น เป็นการจัดองค์กรตำรวจให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้นองค์กรตำรวจจึงขึ้นอยู่กับการปกครองของผู้บริหารในระดับนั้นๆ ทำให้มีหน่วยงานตำรวจอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น

3) องค์กรตำรวจแบบผสม เป็นการจัดองค์กรมีลักษณะผสมผสานกันระหว่าง องค์กรตำรวจที่เป็นลักษณะ โครงสร้างท้องถิ่น คือ มีคณะกรรมการระดับตำรวจแห่งชาติดูแลองค์กรตำรวจส่วนกลางและกำหนดนโยบายระดับประเทศ และมีคณะกรรมการตำรวจระดับท้องถิ่นและเขตเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของตำรวจท้องถิ่น เช่น ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี บราซิล เยอรมัน ออสเตรเลีย และอังกฤษ เป็นต้น

โดยระบบตำรวจของประเทศไทยมีลักษณะ โครงสร้างเป็นแบบ “ตำรวจแห่งชาติ” เป็นหน่วยงานเดียวและขึ้นตรงต่อผู้สั่งการคนเดียวที่มีรูปแบบรวมอำนาจ คือขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ³⁰

จากหลักการกระจายอำนาจและเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เพื่อให้คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ (ก.ตร.) ปฏิบัติหน้าที่การบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระ เป็นกลางและเที่ยงธรรม ไม่โอนเอียงตามอำนาจแทรกแซงจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจจึงมีข้อเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ปรับปรุงองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ดังนี้

กรรมการโดยตำแหน่ง

- 1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ
- 2) เลขาธิการ ก.พ.
- 3) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- 4) จเรตำรวจแห่งชาติ และ

²⁹ วัฒนา สักกวัตร. (2543). การบริหารงานสถานีตำรวจ. หน้า 20-22.

³⁰ พงษ์ธร ธัญญศิริ. (2551). แนวคิดการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์. หน้า 26.

- 5) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
 - 6) อธิบดีตำรวจนครบาล
 - 7) อธิบดีตำรวจภาคซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
 - 8) อธิบดีตำรวจอื่นซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- 9) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ 5 คน
 - 10) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจ 7 คน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในสาขา นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ อาชญวิทยาและงานยุติธรรม หรือสาขาอื่นตามที่ ก.ตร. กำหนด สาขาละไม่เกินหนึ่งคน เว้นแต่ในกรณีที่มิรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งเพิ่มขึ้น ก็ให้มีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น อีกตามจำนวนของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เพิ่มขึ้นนั้น

เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

- 11) ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ ก.ตร. และรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. 2 คน

แม้ว่าแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจยังอยู่ในกระบวนการเสนอพิจารณารับหลักการร่างกฎหมายก็ตาม แต่ก็ยังเป็นแนวคิดที่น่านำมาศึกษาวิเคราะห์อย่างยิ่ง เนื่องจากมีแนวคิดการกระจายอำนาจให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม ให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจระดับสำนักงานและระดับภาค เพื่อทำหน้าที่การบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับ ก.ตร. เพียงแต่จำกัดเขตพื้นที่เฉพาะแต่ละกองบัญชาการ อันเป็นการลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ลงอย่างชัดเจน ซึ่งรูปแบบนี้หากมีผลบังคับใช้ในอนาคตคงต้องติดตามประเมินผลต่อไปว่าจะแก้ปัญหาการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางและปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เที่ยงธรรม อันเกิดจากการแทรกแซงจากองค์กรภายในภายนอกได้เพียงไร รูปแบบโครงสร้างองค์กรประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเสนอนั้นเปลี่ยนสัดส่วนไปจากเดิม คือ เพิ่มองค์ประกอบจำนวนข้าราชการตำรวจในราชการ

อธิบดีตำรวจนครบาล อธิบดีตำรวจภาคซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน อธิบดีตำรวจอื่นซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติทั้งระบบ

2.3.2.6 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

บทบาทหน้าที่หลักของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คือ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรักษากฎหมาย ระเบียบ และมาตรฐานควบคุมดูแลให้การปฏิบัติในการ

บริหารงานบุคคลตำรวจให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ ตลอดจนศึกษาค้นคว้า หาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน³¹

แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2521 คือ การแยกการบริหารงานบุคคลของตำรวจออกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งบังคับใช้กับข้าราชการทุกประเภทยกเว้นทหาร โดยมีแนวคิดหลักให้การบริหารงานบุคคลตำรวจมีความเป็นอิสระ คล่องตัว และเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของตำรวจ อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการบริหารงานบุคคลทุกส่วนราชการก็มีความคล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการ ก.พ. คณะกรรมการ ก.ค. ต่างกันเพียงอำนาจเฉพาะของเจ้าหน้าที่แต่ละประเภทหรือวัฒนธรรมของแต่ละองค์กร สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีภารกิจหลักที่ต่างไปจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นคือ ภารกิจในการรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ป้องกันและปราบปรามอำนวยความสะดวกธรรมทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจจึงมีผลกระทบต่อประชาชนบ้างหรือในบางครั้งอาจต้องออกกฎระเบียบ คำสั่งอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงเป็นที่มาของการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้สอดคล้องกับภารกิจตามกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ และจัดระบบราชการตำรวจ รวมตลอดทั้งการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ ในกรณีนี้หาก ก.ต.ช. ได้กำหนดระเบียบแบบแผนและนโยบายไว้เป็นการทั่วไป การกำหนดในเรื่องดังกล่าว ของ ก.ตร. ต้องสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและนโยบายของ ก.ต.ช. และให้ ก.ตร. แจ้งการดำเนินการนั้นให้ ก.ต.ช. ทราบด้วยโดย

³¹ ครุฑ โสคติพันธุ์ ก (2534). บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ต่อการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ. หน้า 27.

1) ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

2) กำกับดูแล ตรวจสอบ และแนะนำเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการตรวจสอบ

3) การบรรจุการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการปฏิบัติการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

4) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการตำรวจให้เหมาะสม

5) กำหนดชั้นยศที่ควรบรรจุแต่งตั้งและอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับสำหรับวุฒิปริญญาหรือประกาศนียบัตรต่างๆ

6) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

7) พิจารณานุมัติแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการตำรวจ

8) ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ไม่มีมติลงการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติการให้ ถูกต้องเหมาะสม ถ้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ปฏิบัติการตามมติดังกล่าว ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการต่อไป

9) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ตร. มอบหมาย

10) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น กฎ ก.ตร. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (มาตรา 31)

ข้อ 2 เพื่อรักษาความเที่ยงธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจให้ ก.ตร. ออกกฎ ก.ตร. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง และโยกย้ายข้าราชการตำรวจไว้ให้ชัดเจนแน่นอน กฎ ก.ตร. ดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 32)

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) บัญญัติไว้ว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ฯลฯ นอกจากนั้น ในมาตรา 17, 18, 19, 20, 21, ยังกำหนดให้ตำรวจมีอำนาจและหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ยังมีพระราชกำหนด กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับอื่นๆ เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล งานวิชาการและการจัดการ ตลอดจนการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของตำรวจไว้อีก ประกอบกับในปัจจุบันนี้ตำรวจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการในหลายสถานะด้วยกัน จึงมีอำนาจและหน้าที่ที่กว้างขวาง แต่หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ตำรวจมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้³²

1) ตำรวจในฐานะเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในราชอาณาจักร

2) ตำรวจในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมายมีหน้าที่ป้องกันมิให้มีผู้ละเมิดกฎหมายมหาชน และถ้ามีผู้ใดละเมิดก็มีอำนาจและหน้าที่สืบสวนจับกุม ตรวจค้นและปราบปราม นำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามสมควรแก่ความผิด

(1) ตำรวจในฐานะข้าราชการพลเรือน นอกจากจะต้องปฏิบัติราชการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและมอบหมายไว้แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ไปดุจดียวกับข้าราชการพลเรือนทุกประการ และต้องรักษาความสามัคคีช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือน

(2) ตำรวจในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

(3) ตำรวจเมื่ออยู่ในฐานะตำรวจสนาม มีหน้าที่ป้องกันและต่อสู้กับข้าศึกทั้งในเขตที่ทำการยุทธ และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมายและกำหนดเป็นครั้งคราว

กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาไว้ดังต่อไปนี้

1. ตำรวจที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความผิดในกรณีคดีอาญา ในเขตพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ให้ แล้วให้ปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ของตนโดยเคร่งครัด

2. ตำรวจโดยทั่วไปแม้ตามปกติจะไม่มีเขตอำนาจหรือเขตพื้นที่ต้องรับผิดชอบในการระงับปราบปรามผู้กระทำความผิดคดีอาญาโดยตรง หรือเป็นการปฏิบัติงานนอกเขตอำนาจหรือเขตพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบโดยตรงก็ตาม หากมีเหตุเกิดขึ้นซึ่งอยู่ในลักษณะที่จะต้อง

³² แหล่งเดิม. หน้า 19.

รับระงับปราบปราม ก็ต้องปฏิบัติตามความจำเป็นแก่กรณี เช่น รับระงับหรือป้องกันมิให้เหตุนั้นลุกลามร้ายแรงขึ้น หรือ เมื่อมีเหตุขึ้นซึ่งหน้าก็ต้องรีบติดตามตัวผู้กระทำผิดเพื่อจับกุม โดยกระชั้นชิดเป็นต้น ตำรวจทุกคนต้องรีบดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ตามอำนาจหน้าที่โดยทันที จะละเว้นเสียหาได้ไม่

ส่วนอำนาจและหน้าที่ในประการอื่นๆ นั้นให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ว่าด้วยการนั้นๆ³³

จากความคิดเห็นดังกล่าวพอสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการตำรวจเป็นตำรวจที่ดี มีอยู่หลายปัจจัยด้วยกันซึ่งพอสรุปได้ดังนี้³⁴

1. การเลือกสรรคนดี มีความรู้ความสามารถเข้าเป็นตำรวจ
2. ปรับปรุงหลักสูตรการฝึกอบรมเน้นคุณธรรม จริยธรรมตำรวจและความสำนึกในหน้าที่
3. มีการฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพ สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยมที่ดีแก่ตำรวจ เช่น สร้างค่านิยมให้ยกย่องนับถือคนดี แทนการยกย่องคนมีเงิน เลิกการเคารพยกย่องคนร่ำรวยที่มีหลังจากสกปรก เป็นต้น
4. แก้ไขการบรรจุแต่งตั้งและการบำเหน็จความดีความชอบให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม เน้นความรู้ความสามารถ ตามหลัก PUT THE RIGHT MAN ON THE RIGHT JOB
5. ส่งเสริมสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูล
6. ตำรวจต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอิสระ ปลอดจากการการก้าวก่าย แทรกแซงจากนักการเมือง และผู้บังคับบัญชา เว้นแต่เป็นการกำกับดูแลควบคุมและตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่
7. บำรุงขวัญและกำลังใจในการทำงาน
8. จัดเครื่องมืออุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ
9. ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ มีประสิทธิภาพ และสามารถเป็นหลักประกันการรับราชการของตำรวจตามระบบคุณธรรม

³³ ดร.ณ โสติพันธ์ ข (2524). ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ฉบับมาตรฐาน เล่ม 1. หน้า 5-6.

³⁴ ดร.ณ โสติพันธ์ ก เล่มเดิม. หน้า 26.

10. ส่งเสริมให้ตำรวจเป็นตำรวจของประชาชน

2.4 แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการในประเทศไทย

2.4.1 ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการ

ในทางประวัติศาสตร์ เป็นที่ยอมรับกันว่าองค์กรอัยการนั้นก่อกำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส เป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจเป็นอย่างยิ่งว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้³⁵ โดยในระยะแรกมิได้ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญา แต่เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้แก่พระมหากษัตริย์ (Procureur du Roi) มีหน้าที่ดูแลจัดการด้านเศรษฐกิจ คือ รักษารายได้ผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยทั่วไป³⁶

สำหรับประเทศไทย เริ่มมีการก่อตั้งระบบอัยการขึ้นในประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมอัยการในขณะนั้นสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ได้มี “กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม” อันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 (กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นเป็นกฎหมายชนิดหนึ่ง ใช้บังคับทั้งกิจกรรมศาลยุติธรรมและกรมอัยการ)³⁷ มีข้อความว่า

“ในการปฏิบัติราชการ อธิบดีมีอำนาจเลือกผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมาย ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มาตั้งเป็นราชมนตรี และเนติบัณฑิต ให้เป็นที่ปรึกษาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตยเป็นทนายความในนามของราชาธิปไตย”

ระบบอัยการของไทยแต่เดิมก่อนปี พ.ศ. 2478 เลียนแบบจากระบบอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งพนักงานอัยการรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่การสอบสวนการฟ้องคดี การดำเนินคดีในศาลชั้นต้นตลอดจนศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา รวมถึงชั้นบังคับคดีดังปรากฏจากข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ตามสารตราที่ 36534 เรื่องส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 เดือนกุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ข้อ 78 ความว่า “พนักงานรักษาพระอัยการมีอำนาจแลหน้าที่จะต้องสืบสวนเอาตัวโจรสู้ร้ายแลสมัครพรรคพวก ซึ่งล่วงพระราชอาญาตามอุกฉกรรจ์แลได้สวนเอาหลักฐานพยานให้เห็นเท็จจริงในข้อพิพาทของคนเหล่านั้น และฟ้องร้องต่อศาลให้พิพากษาโทษผู้ล่วงพระราชอาญาตามกฎหมาย ทั้งคอยตรวจตราการลงพระราชอาญาแก่ผู้ผิดให้ต้อง

³⁵ โภเมน ภัทรภิรมย์ ข (2526). “อัยการฝรั่งเศส.” ระบบอัยการสากล. หน้า 6.

³⁶ แหล่งเดิม. หน้า 2.

³⁷ โภเมน ภัทรภิรมย์ ข (2534). บทบาทองค์กรอัยการในทศวรรษหน้า. หน้า 1.

ตามคำพิพากษาแลมีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาเมื่อเห็นว่าศาลตัดสิน “ไม่ถูกต้อง”³⁸ แต่เมื่อมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในคดีอาญาได้ลดลงเหลือเพียงอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องและดำเนินคดีในศาลเท่านั้น

อัยการ ได้ปรากฏพบตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาในกฎ มนเทียรบาล รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ตราไว้เมื่อวันเสาร์ เดือนห้า ขึ้นหกค่ำ พ.ศ.1901 ว่า “จึงต้องพระราชอาญาอัยการ ทหาร พ่อเรือน ชายหญิง สมณพรมณ์จารย์” และในสมัยรัชกาลที่ 1 ได้มีพระราชปรารภทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดผู้ที่มีสติปัญญาได้ 11 คน ชำระพระราชกำหนดบทพระอาการอันมีอยู่ในหอหลวง และยังมีการเรียกอัยการอีกอย่างหนึ่งว่า “ขกระบัตร์” คำว่า “ขกระบัตร์” ได้เปลี่ยนมาเรียกชื่อว่า “อัยการ” เมื่อมีประกาศรวมพนักงานอัยการเป็นทางราชการ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2459 (ร.ศ.135) จึงมีความบัญญัติว่า “อัยการ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459 สืบไป ฯลฯ ให้เปลี่ยนนามตำแหน่งขกระบัตร์มณฑลและขกระบัตร์เมืองผู้มีหน้าที่เป็นพนักงานใหญ่ของอัยการในมณฑลและหัวเมือง นั้นเสียให้เรียกว่าอัยการมณฑลและอัยการเมืองสืบไป” ส่วนความเป็นมาของ อัยการ ผู้เป็นทนายแผ่นดิน เพิ่งจะปรากฏในถ้อยคำ ตามพระราชบัญญัติจัดการในสนามสถิตยุดิธรรม ร.ศ. 111 ในข้อ 12 ซึ่งบัญญัติถึงเจ้าพนักงานกรมอัยการฟ้องความไม่ต้องสาบาล และตามประกาศกฎกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยคนอนาถาขากจนฟ้องความลงวันที่ 29 มีนาคม ร.ศ. 111 ข้อ 12 ความว่า “เจ้าพนักงานกรมอัยการอาจขอให้ ศาลสั่งห้ามมิให้โจทก์ว่าความอย่างคนอนาถาได้ ถ้าปรากฏว่าโจทก์มิได้ เป็นคนอนาถาจริง”³⁹

นับตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2465 งานของอัยการได้ขึ้นอยู่กับกรมอัยการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย และไม่มีกฎหมายใดกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการไว้อย่างแจ่มชัดหน้าที่ของอัยการคงมีอยู่ตามกฎหมายต่างๆ ที่ได้กำหนดหน้าที่ไว้ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ แม้เมื่อมี พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 แล้วก็ยังไม่มีการระบุหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ต่อมาได้ ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521) ในหลายประเทศองค์กรอัยการได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ให้เป็นส่วนหนึ่งงานยุติธรรม เช่นเดียวกับองค์กรตุลาการ เช่น ประเทศพม่า ประเทศอินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนแดง)

³⁸ สำนักงานอัยการจังหวัดตราด. “ทนายแผ่นดิน.” สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553 จาก

³⁹ แหล่งเดิม.

เม็กซิโก เวเนซุเอลา เปรู ปานามา เอลซัลวาดอร์ โคลัมเบีย อีเควดอร์ โดมินิกัน คิวบา ฯลฯ และ แม้แต่ในกลุ่มประเทศสังคมนิยม เช่น สหภาพโซเวียต ก่อนแยกเป็นรัฐอิสระหลายประเทศในปัจจุบัน หรือประเทศสวีเดน เป็นต้น⁴⁰

2.4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ

2.4.2.1 ความหมายของอัยการ

อัยการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็น “ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง” มีฐานะเป็นกรมและอยู่ในบังคับของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม บางครั้งเรียกอัยการว่า “ทนายแผ่นดิน” อาจกล่าวได้ว่ามีหน้าที่หลัก คือ คัดตัดสินว่าจะตั้งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลหรือไม่ หลังจากที่ได้รับสรุปสำนวนจากตำรวจแล้ว อัยการถือว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา⁴¹

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ให้คำจำกัดความว่า “ชื่อ กรมหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ฟ้องความแผ่นดิน, เจ้าหน้าที่ของกรมนั้น”⁴²

เมื่อพิจารณาหลักทั่วไปของสถาบันอัยการแล้ว อาจจำแนกลักษณะของการจัด องค์การได้เป็น 5 ลักษณะ⁴³

- 1) เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและตุลาการ
- 2) ศูนย์รวมอำนาจหน้าที่อยู่ที่อัยการสูงสุด
- 3) มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
- 4) ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่แทนกันได้
- 5) เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้

⁴⁰ สำนักงานอัยการสูงสุด. ประวัติความเป็นมา “อัยการไทยยุคสังกัดกระทรวงมหาดไทย.” สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553. จาก www.ago.go.th.

⁴¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. “กระบวนการยุติธรรมกับการบริหารราชการไทย.” สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553 จาก <http://www.wiruch.com/article.htm>.

⁴² พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. หน้า 896.

⁴³ สิริรัชต์ เจริญตระกูล. (2539). คณะกรรมการอัยการ : หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ. หน้า 42.

2.4.2.2 โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการ กอ.

นับตั้งแต่ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ให้แยกกรมอัยการออกจาก กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงใด แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดี” กรมอัยการ เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” สำนักงานอัยการสูงสุดจึงนับเป็น ส่วนราชการระดับกรม แม้จะอยู่ในบังคับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่ก็มีอิสระ ป้องกันมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดี นอกจากนี้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีการจัดตั้ง สำนักงานอัยการสูงสุดแล้วจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารงานบุคคลตามที่แต่เดิม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ประธานคณะกรรมการอัยการ ที่เป็นตำแหน่งของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ข้อ 5 ให้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 โดยกำหนดให้ประธานคณะกรรมการอัยการเป็นตำแหน่งที่เลือกตั้งจากผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการ หรือ รองอัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบ เท่าขึ้นไป ทั้งนี้ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลา สิบปีที่ผ่านมาและไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภาหรือทนายความ เมื่อผลการเลือกเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

องค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 15 แก้ไขโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ประกอบด้วย

1) ประธานกรรมการ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับการเลือกตั้งจากผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วย บำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วใน ตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทาง กฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือ

เทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ ต้อง ไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาและ ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภาหรือทนายความ

2) รองประธาน ได้แก่ อัยการสูงสุด

3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอัยการสูงสุด อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษาอัยการพิเศษฝ่ายคดี และอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ

4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคน ซึ่งได้แก่ข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือน ตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจาก

(1) ข้าราชการอัยการซึ่งรับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 4 ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว 3 คน

(2) ผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง หรือทนายความ สามคน

เลขานุการ ก.อ. แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายอัยการ 1 คน

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

องค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) พนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ดังนี้

กำหนดให้มีคณะกรรมการอัยการ มีองค์ประกอบคือ อัยการสูงสุด เป็นประธาน รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจากข้าราชการอัยการชั้น 6 ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการ โดยตำแหน่งอยู่แล้วสามคน และเลือกจากผู้รับบำนาญหรือบำนาญซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วสามคน

กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหนึ่งคน และกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้านการบริหารจัดการ ซึ่งประธานและกรรมการอัยการทุกคน เป็นผู้เลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็น หรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการจำนวนหนึ่งคน (มาตรา 18 วรรคหนึ่ง)

2.4.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ

คณะกรรมการ กอ. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษา ด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยกำหนดให้มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ยุติธรรม แม้จะมีการกำหนดมีอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดไว้แต่ก็ไม่ได้บัญญัติรวบรวมหน้าที่ของอัยการไว้ทั้งหมด โดยสามารถสรุปหลักในการทำหน้าที่ของอัยการได้เป็น 3 ด้านหลัก⁴⁴ คือ 1) หน้าที่ในการอำนวยความสะดวก 2) หน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 3) หน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการอัยการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองโดยสิ้นเชิง เพราะไม่มีผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองมาเป็นกรรมการอัยการด้วย องค์ประกอบในลักษณะนี้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของอัยการให้ปลอดจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร และการแทรกแซงจากจากฝ่ายการเมือง นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสำนักอัยการสูงสุด และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจหน้าที่หรือเกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลของอัยการ และไม่มีอำนาจการสั่งการอัยการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีทางอาญาได้⁴⁵

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยมาตรา 255 วรรคห้า ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีองค์กรอัยการ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

องค์กรอัยการประกอบด้วย คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคลให้ข้าราชการฝ่ายอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด

⁴⁴ สำนักอัยการสูงสุด. “ภารกิจสำนักงานอัยการสูงสุด.” สืบค้นเมื่อ มกราคม 2550. จาก

www.ago.go.th.

⁴⁵ พิพัฒนา จ่างแก้ว. (2546). โครงสร้างที่เหมาะสมของพนักงานสอบสวนสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. หน้า 55.

การแบ่งหน่วยงาน การจัดตั้งและกำหนดท้องที่ของภาค และการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศ ก.อ. (มาตรา 7) การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม (มาตรา 8)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 เรื่องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการอัยการ (ก.อ.) ไว้ดังนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบ การออกใช้บังคับกฎหมายกระทรวงว่าด้วยตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น (มาตรา 23)
- 2) พิจารณาคณสมบัติ และทดสอบความรู้เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย (มาตรา 25 และมาตรา 35)
- 3) กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราส่วนผู้สอบคัดเลือก เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ (มาตรา 25)
- 4) พิจารณาผลการอบรมของอัยการผู้ช่วย ว่าเหมาะสมที่จะเป็นอัยการจังหวัดผู้ช่วย (มาตรา 26)
- 5) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการอัยการ ให้ดำรงตำแหน่ง นอกจากตำแหน่งอัยการผู้ช่วย (มาตรา 27)
- 6) ให้ความเห็นชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการอัยการ (มาตรา 28)
- 7) กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเลื่อนเงินเดือนโดยให้ออกเป็นกฎกระทรวง (มาตรา 28)
- 8) ให้ความเห็นชอบการโอนข้าราชการอัยการ ไปแต่งตั้งดำรงตำแหน่งข้าราชการตุรกร (มาตรา 29 และมาตรา 30)
- 9) ให้ความเห็นชอบในการบรรจุข้าราชการอัยการกลับเข้ารับราชการ (มาตรา 31 และมาตรา 32)
- 10) กำหนดระเบียบเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในการสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ (มาตรา 33)
- 11) กำหนดระเบียบการตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้สมัครสอบคัดเลือกก่อนที่จะรับสมัคร (มาตรา 33)

- 12) กำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบคัดเลือก รวมทั้งวางเงื่อนไขในการสมัคร (มาตรา 34)
- 13) จัดให้มีการสอบคัดเลือก (มาตรา 34)
- 14) ให้ความเห็นชอบในการให้ออกจากราชการ เพราะขาดคุณสมบัติก่อนเข้ารับราชการ (มาตรา 37) และให้ออกเพื่อให้รับบำนาญเหตุทดแทนในกรณีต่างๆ (มาตรา 39)
- 15) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย (มาตรา 54)
- 16) พิจารณามีความเห็นลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ (มาตรา 54)
- 17) กำหนดกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง โดยไม่ต้องสอบสวน (มาตรา 56)
- 18) ให้ความเห็นชอบการสั่งลงโทษ กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งโดยไม่ต้องสอบสวนก่อน (มาตรา 56)
- 19) พิจารณาการลงโทษกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง (มาตรา 63)
- 20) อนุมัติการแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ได้สั่งไปโดยผิดหลง ให้เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษ (มาตรา 65)

2.5 แนวทางการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของข้าราชการการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 279 ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้มีกลไกและระบบในการดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำการควบคุมจริยธรรมของข้าราชการการเมืองนั้น ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตาม มาตรา 270 ในบทบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดอีกว่า การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย⁴⁶ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 279.

ราชอาณาจักรไทย มาตรา 279 สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ.2551⁴⁷ กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มีข้อกำหนดมาตรฐานจริยธรรมว่า⁴⁸

1) ข้าราชการต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือน ของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

2) ข้าราชการการเมืองต้องยึดมั่นในกฎหมายและค่านิยมถึงระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งผู้สมควรดำรงตำแหน่งต่างๆ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลการประพฤติของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น ในกรณีที่พบการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานจริยธรรมที่บัญญัติไว้ให้นายกรัฐมนตรีลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

ระบบคุณธรรมเป็นคำที่ใช้มากในการบริหารงานบุคคล หมายความว่า ความดีงามของคนมีความรู้ดี ความสามารถดี ความประพฤติดี ทำให้คนมีคุณภาพ ใช้เป็นคุณสมบัติในการเลือกคนให้ทำงาน ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ⁴⁹

- (1) หลักสมรรถนะ (Competency)
- (2) ความเสมอภาคทางโอกาส (Equality Of Opportunity)
- (3) ความมั่นคงในอาชีพ (Security Of Tenure)
- (4) ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

จริยธรรม (Ethics) หมายความว่า ความเป็นผู้มีจิตใจสะอาด บริสุทธิ์ เสียสละ หรือประพฤติดีงาม จริยธรรมมีการใช้งานใน 3 ลักษณะคือ จัดทำเป็นประมวล กฎหมายยอมรับเป็นแนวควบคุมความประพฤติ เป็นปรัชญาสาขาหนึ่งว่าด้วยความประพฤติและการครองชีวิต ว่าอะไรดี อะไรชั่ว อะไรถูก อะไรผิด หรืออะไรควร อะไรไม่ควร และลักษณะสุดท้ายเป็นกฎเกณฑ์ความ

⁴⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 141ง วันที่ 22 สิงหาคม 2551.

⁴⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551. ข้อ 15 และข้อ 19.

⁴⁹ สืบค้นจาก <http://www.charuaypontorranin.com>.

ประพจน์ของมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เอง ได้แก่ ความเป็นผู้มีปัญญา และเหตุผล หรือ ปรัชญาทำให้มนุษย์มีมโนธรรมและ รู้จัก ไตร่ตรองแยกแยะความดี - ความชั่ว, ถูก - ผิด, ควร - ไม่ควร เป็นการควบคุมตัวเอง และเป็นการควบคุม กันเองในกลุ่ม หรือเป็นศีลธรรมเฉพาะกลุ่ม จะเห็นได้ว่าควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของข้าราชการการเมืองเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการบริหารราชการให้เจริญก้าวหน้า สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการหนึ่งที่ต้องสร้างระบบการบริหารงานบุคคลที่ประกอบไปด้วยระบบคุณธรรม การทำหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมทางบริหาร เพื่อให้การบริหารงานและการดำเนินการต่างๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติชอบด้วยกฎหมาย และต้องส่งเสริมการสร้างจริยธรรมให้เกิดขึ้นในตัวข้าราชการตำรวจ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเที่ยงธรรม อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรี และเกียรติศักดิ์ต่อวิชาชีพ เพื่อสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นกับประชาชน

บทที่ 3

โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของตำรวจในต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำรวจระดับชาติ และระดับท้องถิ่นของตำรวจในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส และนิวซีแลนด์. เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อเป็นแนวทางหลากหลายขึ้นในการวิเคราะห์ปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

3.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตำรวจในประเทศอังกฤษ

ในปัจจุบันสถาบันตำรวจในอังกฤษและเวลส์มีกองกำลังตำรวจ (Regional Police Forces) 43 หน่วยที่เป็นอิสระต่อกัน และยังมีตำรวจหน่วยพิเศษรับผิดชอบความปลอดภัยรถไฟและรถใต้ดินแยกต่างหาก หัวหน้าหน่วยตำรวจของอังกฤษซึ่งรับผิดชอบในท้องถิ่น เรียกว่า Chief Constable มีความเป็นอิสระในการทำงานตามพระราชบัญญัติตำรวจและศาลชั้นต้น ค.ศ. 1994 โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 กรรมการที่ได้รับเลือกจากสภาท้องถิ่น ส่วนที่ 2 ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น 3 คน และส่วนที่ 3 กรรมการอิสระที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง¹

ในอังกฤษตำรวจมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลตำรวจนครบาล แต่ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการสั่งฝ่ายปฏิบัติงานของตำรวจในอังกฤษและเวลส์ หรือหน่วยงานอื่นซึ่งอยู่ในควบคุมของคณะกรรมการตำรวจระดับชาติ กฎหมายอังกฤษให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดพื้นที่รับผิดชอบของตำรวจอังกฤษและเวลส์และส่งเสริมกิจการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ ในขณะที่กำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนตำรวจเป็นอำนาจของหน่วยงานตำรวจหรือคณะกรรมการแห่งชาติ โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอาจกำหนดให้หน่วย

¹ Stave Uglow. (1995). *Criminal Justice*. p 51.

ตำรวจหรือคณะกรรมการระดับชาติใช้อำนาจสั่งการให้หัวหน้าตำรวจพ้นจากตำแหน่งเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานก็ได้²

3.1.1 โครงสร้างระบบงานตำรวจของประเทศอังกฤษเซอร์ โรเบิร์ต พีล (Sir Robert Peel) นักวิชาการและนักการบริหารงานองค์กรที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตำรวจได้เสนอปรับปรุงกิจการตำรวจ เพื่อความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการต่อต้านอาชญากรรม ให้มีการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างเด็ดขาดจริงจัง โดยยึดมั่นในหลักความสงบสุขของบ้านเมืองเป็นสำคัญ ข้อเสนอดังกล่าวมีหลักการสำคัญ ดังนี้³

(1) ระบบตำรวจอังกฤษ ตั้งอยู่บนพื้นฐานการส่งเสริมความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างตำรวจกับประชาชน ดังคำกล่าวที่ว่า ประชาชนคือต้นกำเนิดของตำรวจอย่างแท้จริง

(2) ส่งเสริมการใช้ระบบคุณธรรมในการคัดเลือกบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ กวดขันการปฏิบัติหน้าที่และสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อหน้าที่ต่อองค์กรตำรวจ (Police Accountability) อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

(3) การปรับปรุงระบบตำรวจอังกฤษ ต้องดำเนินการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการจัดองค์กรการบริหารงานตำรวจที่เหมาะสมไปพร้อมกันการจัดโครงสร้างของตำรวจอังกฤษตามหลักการข้างต้น เป็นหลักการพื้นฐานสนับสนุนให้ประชาชนปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีของชาติ เคารพต่อกฎหมาย อันเป็นแนวปฏิบัติก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบ้านเมือง การยึดถือปฏิบัติตามหลักการของตำรวจอาชีพที่ได้กล่าวมาเป็นปัจจัยสำคัญเอื้ออำนวยส่งเสริมให้ตำรวจดำรงอยู่ในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์อันเป็นคุณสมบัติล้ำค่าของประชาชน และส่งเสริมให้กิจการตำรวจอยู่ในฐานะอันมีเกียรติอย่างสูงส่ง แนวความคิดของเซอร์ โรเบิร์ต พีล (Sir Robert Peel) เป็นที่ยอมรับของตำรวจทั่วโลกอย่างกว้างขวาง กล่าวถึงภารกิจหน้าที่อันสำคัญของตำรวจจนถือเป็นแบบอย่างการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจในประเทศอื่นที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งกำหนดให้ตำรวจอยู่ในความควบคุมรับผิดชอบของรัฐบาล ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางการจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติเช่นกัน

ตามหลักการดังกล่าวประเทศอังกฤษได้จัดโครงสร้างแบ่งสายการควบคุมตำรวจเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ ตำรวจนครบาล และตำรวจท้องถิ่น โดยประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาจัด

² คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ. หน้า 65, 67.

³ แหล่งเดิม. หน้า 69-72.

โครงสร้างคล้ายคลึงกันคือ ตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร (ซึ่งตำรวจท้องถิ่นของอังกฤษก็เทียบได้กับตำรวจของไทย) โครงสร้างที่มีลักษณะเด่นชัดอีกประการหนึ่งของกิจการตำรวจอังกฤษคือการจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบควบคุมการแต่งตั้งนายตำรวจและการกำหนดมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการร่วมมือประสานงานปฏิบัติการกิจระหว่างตำรวจส่วนกลางกับตำรวจท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดเอกภาพทางการบริหารกิจการตำรวจของอังกฤษมากยิ่งขึ้น และส่งผลต่อทัศนคติของประชาชนจากในอดีตที่ชาวอังกฤษไม่ค่อยยอมรับตำรวจเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น นอกจากนี้สิ่งที่ทำให้ประชาชนเชื่อถือการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมากขึ้น ก็ด้วยมาตรฐานด้านจริยธรรมวิชาชีพตำรวจที่ผู้มีอำนาจในอังกฤษวางไว้สูงมากในประมวลจริยธรรม ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกายังนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติในประเทศอยู่จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมพร้อมกับการพัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นสิ่งสำคัญ ประสิทธิภาพการทำงานของตำรวจจะสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนว่าตำรวจบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ยุติธรรม และเสมอภาค ดังหลักการของตำรวจอังกฤษที่กล่าวไว้ว่า ตำรวจคือประชาชน ประชาชนคือตำรวจ หลักการสำคัญที่ประเทศอังกฤษยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในองค์กรตำรวจมี 9 ประการ สรุปได้ดังนี้⁴

หลักการข้อที่ 1 การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเป็นภารกิจพื้นฐาน (Prevention of Crime is the Basic Mission of the Police) ของตำรวจและในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเพื่อยับยั้งป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรม รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองสร้างความสงบสุขให้สังคม

หลักการข้อที่ 2 ตำรวจต้องได้รับความเคารพนับถือยกย่องจากประชาชนอย่างแท้จริง (Police Must Have Full Respect of the Citizenry) ประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน จะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการยอมรับนับถือของประชาชน รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่เป็นแบบอย่างที่ดี อันเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

หลักการข้อที่ 3 การที่ประชาชนเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย นำไปสู่การเคารพนับถือเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย (Citizen's Respect for law Develops His Respect of the Police) การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้ประชาชนและแสวงหาแนวทางให้ประชาชนร่วมมือในการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายเป็น

⁴ Lentz, Susan A.; Chaires, Robert H. (2007). "The invention of Peel's principles: A study of policing 'textbook' history." *Journal of Criminal Justice* 35. pp 69–79.

หลักประกันคุ้มครองความปลอดภัย สิทธิและเสรีภาพ ชีวิตและทรัพย์สินของปัจเจกชน ตลอดจน เสถียรภาพความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติอันเป็นส่วนรวมด้วย

หลักการข้อที่ 4 การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเชิงบังคับขู่เข็ญ จะเป็นผลให้ ประชาชนสนับสนุนกิจการตำรวจน้อยลงเป็นสัดส่วนกัน (Cooperation of the Public Decreases as the Force Increases) ขอบเขตความสามารถที่ประชาชนจะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจมาก น้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมและท่าทีที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนเป็น สำคัญ การปฏิบัติงานของตำรวจอาชีพที่มีความสามารถอย่างแท้จริงย่อมมีศุภผลภายในการเข้าถึง ประชาชนเป็นอย่างดี มีความซื่อสัตย์ รอบคอบ และเสียสละ ในการปฏิบัติหน้าที่ อาทิเช่น การ ทักทายผูกมิตรกับประชาชน การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนด้วยความจริงใจและเที่ยงธรรม หลีกเลี่ยงการแสดงอารมณ์ก้าวร้าวรุนแรง ซึ่งหลายๆ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏพบว่าการใช้วาทศิลป์ที่ นุ่มนวลแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ต่างๆ หรือการแสดงความเห็นอกเห็นใจผู้ที่ได้รับความ เดือดร้อนเสียหาย จะสร้างความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจของตำรวจได้ดีกว่าการใช้วิธีการรุนแรง เกินกว่าเหตุ

หลักการข้อที่ 5 เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายด้วยความ ยุติธรรมและเสมอภาค (Police Must Impartial Enforcement of the Law) ภารกิจของตำรวจคือการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของประชาชน การปฏิบัติตนเพื่อให้ได้รับการยอมรับ เชื่อมั่นจากประชาชนนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจพึงปฏิบัติหน้าที่ตามหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด บน รากฐานความยุติธรรมและความเสมอภาค โดยไม่หวั่นเกรงหรือเอนเอียงไปตามอิทธิพลหรือภาวะ ครอบงำอื่นๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งจะต้องระมัดระวังสำนึกภายในไม่ให้เกิดอคติความลำเอียง หรือรังเกียจเคียดแค้นต่อบุคคลโดยเชื้อชาติหรือศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งมั่นอยู่ บนความถูกต้องชอบธรรมและไม่กระทำผิดกฎหมายเสียเอง มิฉะนั้นแล้วจะเป็นการก่อความ เดือดร้อนแก่ประชาชนมากขึ้นอย่างทวีคูณ และถือเป็นการทำลายศักดิ์ศรีวิชาชีพตำรวจอันมีเกียรติ อย่างหน้าละอาย ซึ่งเรื่องนี้มีหลักฐานปรากฏชัดว่าการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเข้มแข็ง สุภาพอ่อนโยนและมีความเที่ยงธรรมของตำรวจอังกฤษ ได้ส่งผลสะท้อนกลับให้ประชาชนยกย่อง และถือเอาคุณลักษณะนิสัยที่ดีเป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิต

หลักการข้อที่ 6 เจ้าหน้าที่ตำรวจพึงใช้กำลังอาวุธในกรณีจำเป็นสุดวิสัยซึ่งไม่อาจ หลีกเลี่ยงได้แล้ว (Physical Force Is Used Only as Last Resort) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจสมควร ตระหนักและพิจารณาอย่างรอบคอบในการใช้กำลังอาวุธปราบปรามอาชญากรรม เนื่องจากอาจ ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนโดยไม่จำเป็น และเสี่ยงต่อการ วิพากษ์วิจารณ์ในด้านลบจากประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจพึงใช้กำลังอาวุธเพียงเพื่อความจำเป็นใน

การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคม ป้องกันความปลอดภัยในชีวิตของตนเองหรือผู้อื่น

หลักการข้อที่ 7 เจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชนเป็นเสมือนบุคคลเดียวกัน (The Police and the Public are the Public) การรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างตำรวจกับประชาชนถือเป็นจารีตประเพณีว่า ประชาชนคือต้นกำเนิดของตำรวจ และตำรวจก็คือประชาชนพลเมืองของชาติ ตำรวจและประชาชนจึงเปรียบเสมือนหนึ่งบุคคลเดียวกัน และมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อประเทศชาติร่วมกัน ฉะนั้นอำนาจที่ตำรวจได้รับมอบหมายจากประชาชนคือการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสร้างความผาสุกแก่ประชาชน และในทำนองเดียวกันประชาชนต้องให้ความร่วมมือกับตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักพลเมืองดีเช่นกัน ถ้าประชาชนตระหนักถึงความชอบธรรมถูกต้องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชนนั้นเองจะมีส่วนร่วมเรียกร้องให้สังคมเห็นใจเข้าใจปัญหาความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ และให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยที่สำคัญเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องมีจิตสำนึกอยู่เสมอว่าหน้าที่อันแท้จริงนั้นได้แก่การรักษาความสงบเรียบร้อย การให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างเต็มที่ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์เที่ยงธรรม และสร้างความศรัทธาเชื่อมั่นให้เกิดแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคกัน

หลักการข้อที่ 8 เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นตัวแทนของกฎหมาย (Police Represent the Law) ในฐานะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการอย่างถูกต้องตามหลักกฎหมาย ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งการสืบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับคดี และการจับกุมผู้ต้องหา เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องดำรงไว้ซึ่งความเที่ยงธรรมและเป็นกลางอย่างเคร่งครัดโดยหลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะตั้งตนเป็นผู้พิพากษาเสียเอง หรือกระทำการใดๆ ที่เกินขอบเขตนอกเหนืออำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงจำเป็นต้องมีจิตใญ่บริสุทธิ์ มีความอดทน เข้มแข็ง และไม่หวั่นไหวต่อสิ่งชั่วร้ายให้โอนเอียงไปในทางที่ผิดกฎหมาย

หลักการข้อที่ 9 สังคมที่ปลอดภัยจากอาชญากรรมและมีความสงบเรียบร้อยเป็นการทดสอบประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (The Absence of Crime and Disorder is the Test of Police Efficiency) หลักการนี้เป็นการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยการพิสูจน์อย่างเป็นรูปธรรมด้วยประสิทธิผลการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคม รวมทั้งความสามารถในการรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายซึ่งเป็นเกณฑ์วินิจฉัยที่สำคัญในการปราบปรามอาชญากรรม สิ่งที่จะสะท้อนประสิทธิผลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายนโยบายการบริหารงานไว้เป็นการเน้นอนันตจักร์ การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงาน การพัฒนาองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม การ

เสริมสร้างศรัทธาทศนคติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ การปรับปรุงหน่วยงานจัดเก็บสถิติอาชญากรรมที่สามารถวัดผลการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อทราบข้อมูลความเสียหายจากอาชญากรรมในรอบปีหนึ่งๆ ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายบริหารงานตำรวจที่มีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปก็คือ ประเทศอังกฤษจัดโครงสร้างระบบตำรวจ ประกอบไปด้วยกองกำลังตำรวจทำหน้าที่เฉพาะด้าน ตำรวจรัฐบาลกลาง และกองกำลังตำรวจตามพื้นที่ความรับผิดชอบ เรียกว่า ตำรวจท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีกองกำลังพลมากที่สุดในประเทศ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น และผู้พิพากษาชั้นต้น ตำรวจท้องถิ่นของประเทศอังกฤษเทียบเคียงได้กับตำรวจภูธรหรือกองบัญชาการตำรวจภูธรของไทย เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้จะทำงานเป็นอิสระต่อกัน ภายใต้การควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่นของตนเอง โดยขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3.1.2 การควบคุมและความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจอังกฤษ

ระบบงานตำรวจของประเทศอังกฤษในอดีต เป็นระบบกระจายอำนาจ (Decentralized System) ทั้งในแง่ของกลไกการควบคุมและความรับผิดชอบ เริ่มมีระเบียบแบบแผนขึ้นเป็นผลมาจากรายงานของคณะกรรมการว่าด้วยกิจการตำรวจ ค.ศ. 1962 (The Royal Commission on the Police 1962) การตรวจสอบก่อนหน้ารัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบเฉพาะกรมตำรวจนครบาลลอนดอน ส่วนหน่วยงานตำรวจอีก 52 หน่วยในขณะนั้น ขึ้นตรงต่ออำนาจควบคุมดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

องค์กรสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการตำรวจอังกฤษในขณะนั้นมี 3 องค์กร คือ คณะกรรมการตำรวจ (Police Authorities) ของแต่ละหน่วย ผู้บังคับการตำรวจ (Chief Constable) ของกองบังคับการตำรวจแต่ละแห่ง และกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ปัญหาสำคัญของตำรวจที่สร้างความหนักใจให้สมาชิกรัฐสภาและสมาชิกท้องถิ่นในช่วงเวลานั้นคือ สถานะทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตามกฎหมายจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมาช้านานที่กำหนดให้อำนาจของตำรวจถือเป็นอำนาจดั้งเดิมในตัวเอง (original authority) ในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในแผ่นดินหรือในพื้นที่ที่รับผิดชอบ อำนาจของตำรวจมิใช่อำนาจที่ได้รับมอบหมาย (delegated authority) จากสภาของเมืองใด กล่าวคือ การใช้อำนาจของตำรวจจะอยู่ในดุลพินิจอันเป็นกลางของตำรวจเอง โดยไม่ต้องผูกติดอยู่กับนโยบายของผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นแต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการตำรวจของแต่ละเมืองอาจให้คำแนะนำเชิงนโยบายแก่ผู้บังคับการตำรวจได้ แต่ไม่อาจสั่งการให้กระทำการใดๆ จึงเป็นที่มาของการหาทางออกของ

คณะกรรมการ ด้วยการสร้างระบบบริหารตำรวจในระบบไตรภาคี (Tri-partite arrangement) ขึ้นระหว่างอำนาจปกครองจากส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการตำรวจของแต่ละเมือง และผู้บังคับการตำรวจ ภายใต้ความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เป็นการสร้างดุลอำนาจให้เกิดขึ้นซึ่งกันและกัน โดยกำหนดให้แต่ละองค์กร มีอำนาจดังต่อไปนี้

3.1.2.1 กระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ของอังกฤษและเวสต์ Secretary of State ของสกอตแลนด์ และ Home Affairs ของไอร์แลนด์เหนือรวมกัน มีภารกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการตำรวจดังนี้

- 1) ดูแลให้คณะกรรมการชุดต่างๆ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 - 2) ดูแลให้กองบังคับการตำรวจแต่ละแห่งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 - 3) ส่งเสริมให้กองบังคับการร่วม (Joint Forces) เป็นเครือข่ายการปฏิบัติงานร่วมกันของกองบังคับการที่มีพื้นที่ติดกันปฏิบัติงานได้เต็มที่
 - 4) จัดหา สนับสนุนทรัพยากรเสริมให้แก่กองบังคับการตำรวจต่างๆ เช่น สถานที่และบริการการฝึกอบรม การให้บริการข้อมูล วิจัย
- กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจดังนี้
- (1) อำนาจในการตรากฎระเบียบเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชาการร่วมมือกัน การจ่ายอุปกรณ์ เครื่องแบบและสภาพการทำงาน
 - (2) อำนาจในการตรากฎระเบียบว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ
 - (3) อำนาจในการให้ความเห็นชอบต่อการตั้งหรือรวมกองกำลังอาสาสมัครตามพระราชบัญญัติตำรวจ ค.ศ. 1946 และพระราชบัญญัติตำรวจสกอตแลนด์ ค.ศ. 1956
 - (4) มีอำนาจในฐานะเป็นคณะกรรมการตำรวจสำหรับกรมตำรวจนครบาลลอนดอน ตามพระราชบัญญัติตำรวจนครบาล ค.ศ. 1829 และ 1839
 - (5) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ (ตำรวจ) ค.ศ. 1927 และ 1943
 - (6) ให้ความเห็นชอบต่อการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงของกองบังคับการ ได้แก่ผู้บังคับการตำรวจ รองผู้บังคับการ และผู้ช่วยผู้บังคับการ
 - (7) ขอให้คณะกรรมการตำรวจดำเนินการให้ผู้บังคับการตำรวจที่ไร้ประสิทธิภาพลาออก หรือให้ผู้บังคับการตำรวจ รายงานเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานในพื้นที่รับผิดชอบของกองบังคับการนั้นๆ

3.1.2.2 คณะกรรมการตำรวจในประเทศอังกฤษมีอยู่ด้วยกัน หลายประเภทดังนี้

1) กระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตำรวจของกรมตำรวจนครบาลลอนดอน ยกเว้นเขตนครลอนดอน ซึ่งมีกรมตำรวจนครลอนดอนเป็นผู้รับผิดชอบ

2) สภานคร (Common Council of the City) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตำรวจของกรมตำรวจนครลอนดอน

3) คณะกรรมการตำรวจของเคาน์ตี (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการตำรวจของกองบังคับการตำรวจประจำเคาน์ตีในอังกฤษและเวลส์ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากสมาชิกสภาเคาน์ตีครั้งหนึ่ง กับอีกครึ่งหนึ่งมาจากผู้พิพากษาที่ได้รับเลือก

4) คณะกรรมการตำรวจของเบอโร (Watch Committee) เป็นคณะกรรมการตำรวจของกองบังคับการตำรวจประจำเบอโรในอังกฤษและเวลส์ ประกอบด้วยสมาชิกที่คัดเลือกกันมาจากสมาชิกของสภาเบอโร มีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของสภาดังกล่าว

5) คณะกรรมการตำรวจของกองบังคับการตำรวจต่างๆ ในสก็อตแลนด์ คือ สภานครหรือสภาเมือง (City or Burgh Council)

6) คณะกรรมการตำรวจร่วม (Joint Committee) ซึ่งสมาชิกมาจากสมาชิกของสภาท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตำรวจของกองบังคับการร่วมที่เกิดจากการสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกองบังคับการมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป ในอังกฤษ เวลส์ และสก็อตแลนด์

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำรวจ ซึ่งก่อให้เกิดกลไกการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีดังนี้

(1) คณะกรรมการตำรวจ มีหน้าที่ต้องจัดหา และดูแลกำลังพลขององค์กรตำรวจที่อยู่ภายใต้การดูแลของตนอย่างเพียงพอ กำหนดจำนวนกำลังพลในแต่ละชั้นยศและการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของกองบังคับการตำรวจ อันได้แก่ ผู้บังคับการ รองผู้บังคับการ และผู้ช่วยผู้บังคับการ ทั้งนี้ การแต่งตั้งดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากกระทรวงมหาดไทย

(2) คณะกรรมการตำรวจมีอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้บังคับการตำรวจ และสามารถดำเนินการให้ผู้บังคับการตำรวจลาออกหรือปลดออก เพราะมีความผิดทางวินัย

(3) คณะกรรมการตำรวจมีอำนาจปลดผู้บังคับการ เมื่อคณะกรรมการตำรวจมีคำวินิจฉัยว่าปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ

(4) คณะกรรมการตำรวจมีอำนาจในการเรียกรายงานผลการปฏิบัติงานจาก ผู้บังคับการตำรวจ

(5) คณะกรรมการตำรวจมีหน้าที่ต้องจัดงบประมาณให้แก่องค์กรตำรวจในสังกัดเป็นจำนวนร้อยละ 49 (อีกร้อยละ 51 เป็นอำนาจกระทรวงมหาดไทย)

(6) คณะกรรมการตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ผู้บังคับการตำรวจในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย และมีหน้าที่ต้องส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชน

3.1.2.3 ผู้บังคับการตำรวจ มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความสงบเรียบร้อย และบริหารให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

องค์ประกอบของคณะกรรมการตำรวจในท้องถิ่น (police Authorities) จำนวน 17 คน

องค์ประกอบของคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น (police Authorities)

คณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น (police Authorities) ประกอบไปด้วยผู้พิพากษา 3 คน (Magistrates) สมาชิกสภาท้องถิ่น 9 คน (Local Counselors) ได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่น และกรรมการอิสระอีก 5 คน มาจากภาคประชาชนที่คัดเลือกและแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁵

โครงสร้างกรมตำรวจอังกฤษ



⁵ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. หน้า หน้า 61.

3.1.3 อำนาจหน้าที่ของตำรวจอังกฤษ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการภายในของอังกฤษ และเวลส์ รัฐมนตรีรับผิดชอบกว้างขวางโดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารความยุติธรรม ความสงบเรียบร้อย กฎหมายอาญา และกำกับดูแลหน่วยงานความมั่นคง ได้แก่ การสั่งให้หัวหน้าตำรวจพ้นจากตำแหน่ง การออกประมวลกฎหมาย การไต่สวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตำรวจโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับท้องถิ่นทำการไต่สวน⁶

สำหรับกองกำลังตำรวจทำหน้าที่เฉพาะด้านเป็นกองกำลังที่ดูแลพื้นที่ขนาดเล็กของตนเอง มีความเป็นอิสระต่อกัน เช่น สวนสาธารณะ ท่าเรือ เป็นต้น ตามกฎหมาย Police and Criminal Evidence Act of 1984

หน่วยงานตำรวจทุกหน่วยจะต้องถูกตรวจสอบการทำงานโดยหน่วยงานที่มีชื่อว่า Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับจเรตำรวจของไทย⁷

3.2 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตำรวจในประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีระบบการปกครองแบบเอกรัฐหรือรัฐเดี่ยว ระบบงานญี่ปุ่นในอดีตเป็นแบบรวมศูนย์ เนื่องจากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ ทำให้รูปแบบงานระบบเปลี่ยนแปลงไปด้วย กิจการตำรวจญี่ปุ่นได้เริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อประมาณ 400 ปีมาแล้ว ซึ่งนักประวัติศาสตร์บันทึกเอาไว้ในสมัยเอโดะ (Edo period, 1600-1868) สมัยช่วงโอกุทวาโชกุน มีอำนาจในญี่ปุ่น ได้จัดระเบียบการปกครองแบ่งสรรพื้นที่อาณาเขตเมืองและมีเจ้าเมือง (เดมิยว หรือ Daimyo) เป็นผู้ปกครองทั้งยังจัดให้มีกิจการตำรวจขึ้นในแต่ละเมือง โดยให้เจ้าเมืองซึ่งมีศักดิ์เป็นหัวหน้าซามูไรของแต่ละเมืองนั้นเองเป็นหัวหน้าตำรวจมีหน้าที่ปกครอง ดูแล บังคับบัญชาซามูไรลูกน้องซึ่งทำหน้าที่เป็นตำรวจภายในอาณาเขตพื้นที่เมืองของตน นอกจากนี้เจ้าเมืองคนเดียวกันยังทำหน้าที่เป็นอัยการและผู้พิพากษาความผิดต่างๆ ที่กระทำในพื้นที่ของเมืองนั้นอีกด้วย จึงเป็นผลทำให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของญี่ปุ่นสมัยนั้นรวดเร็ว เชียบขาดและนำความเจริญมาสู่ประเทศญี่ปุ่นได้ยาวนานกว่า 250 ปี⁸ โอกุทวาโชกุน เป็นพวกนักรบ เป็นพวกที่มีกองกำลังเป็นทหาร เมื่อเห็นว่าการปกครองมีศักยภาพน้อยในการปกครองประเทศ จึงได้รวมตัวกันแล้วยึดอำนาจจากจักรพรรดิ ตั้งศูนย์กลางของประเทศอยู่ที่เกียวโต โชกุนปกครองประเทศแบบรวมอำนาจโดยวางระบบงาน

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 59-60.

⁷ แหล่งเดิม. หน้า 62-63.

⁸ รัชชัช ปิตะนีละบุตร และคณะ. โครงสร้างตำรวจเปรียบเทียบ. หน้า 11.

ยุคธรรมญี่ปุ่น งานตำรวจ ศาล เรือนจำ เป็นระบบเดี่ยว ต่อมาในปี ค.ศ. 1868 ประเทศตะวันตกแผ่ขยายอำนาจเข้ามาในญี่ปุ่น โชนกุนคนสุดท้ายคิดว่าเป็นช่วงสุดท้ายที่จะครองอำนาจต่อไปได้ จึงยอมสละอำนาจ และคืนสัญลักษณ์ของประเทศให้กับจักรพรรดิไป คือ จักรพรรดิในราชวงศ์เมจิ และในปี ค.ศ. 1868-1912 ญี่ปุ่นก็ย้ายเมืองหลวงจากเกียวโตมาไว้ที่โตเกียว เป็นช่วงที่อิทธิพลของประเทศตะวันตกแผ่ขยายเข้ามาในญี่ปุ่น จึงต้องมีการกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องของประชาธิปไตย

กองบัญชาการตำรวจญี่ปุ่น (Keihoryo) จัดตั้งขึ้นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติตำรวจญี่ปุ่น ค.ศ. 1945 ภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นมีนโยบายให้ท้องถิ่นปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การทำงานของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นประสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้ปรับโครงสร้างตำรวจให้กระจายอำนาจการกำหนดนโยบายและการบังคับบัญชาไปยังท้องถิ่น แต่ระบบกระจายอำนาจทำให้ญี่ปุ่นมีปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างตำรวจในเมืองต่างๆ จึงได้นำระบบผสมผสานระหว่างการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจมาใช้ในการจัดโครงสร้างองค์กร⁹ โดยในปี ค.ศ. 1974 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายปรับปรุงตำรวจขึ้นใหม่ รวมถึงการตำรวจอิสระของแต่ละท้องถิ่นกับตำรวจภูธรจังหวัดเข้าเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency) ขึ้นมารองรับโครงสร้างใหม่

3.2.1 โครงสร้างระบบงานตำรวจของประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายว่าด้วยตำรวจของญี่ปุ่นให้อำนาจ “จังหวัด” มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการตำรวจเพื่อ “คุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน” และ “รักษาความสงบเรียบร้อยโดยการป้องกันปราบปรามการสอบสวนคดีอาญา การจับกุมผู้ต้องหาที่กระทำความผิดและการควบคุมจราจร” กิจการตำรวจแบ่งออกตามเขตภูมิศาสตร์ จำนวน 47 เขต แต่ละเขตมีคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล โดยจำนวนตำรวจในเครื่องแบบและพลเรือนในญี่ปุ่นมีประมาณ 260,000 คน

กฎหมายยังกำหนดให้รัฐบาลจัดตั้งองค์กรตำรวจส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลองค์กรตำรวจในจังหวัด เรียกว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (NPA) โดยมีคณะกรรมการ

⁹ National Police Agency (NPA), Retrieved. (2552). สืบค้นจาก

รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Public Safety Commission : NPSC) ทำหน้าที่กำกับดูแล และสั่งการด้านนโยบาย¹⁰

กล่าวโดยสรุปคือ โครงสร้างการจัดการตำรวจญี่ปุ่น แบ่งแยกเป็นระดับชาติ และระดับจังหวัด ประสานเชื่อมโยงการทำงาน โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานตำรวจแห่งชาติ ใช้ชื่อว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน่วยงานขึ้นตรงและหน่วยงานสำนักงานภูมิภาค อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Public Safety Commission : NPSC) ส่วนหน่วยงานระดับจังหวัด ใช้ชื่อว่า สำนักงานตำรวจจังหวัด (ปัจจุบันมีทั้งหมด 47 แห่ง) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัย (Prefectural Public Safety Commission) ทั้งสองหน่วยงานจะทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติการ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การจราจร และกิจการที่เกี่ยวข้องกับการศาล ซึ่งการจัดการกิจการตำรวจญี่ปุ่นในระบบลักษณะผสมผสานระหว่างการกระจายอำนาจ และการรวมอำนาจ ได้ช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถช่วยแก้ไขปัญหาการกระจัดกระจายในตำรวจท้องถิ่นได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ญี่ปุ่นได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบและโครงสร้างของกิจการตำรวจตลอดมา ในปัจจุบันนี้กิจการตำรวจญี่ปุ่นได้ตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคงซึ่งไม่เพียงแต่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แต่ได้สร้างเกียรติประวัติและชื่อเสียงจนเป็นที่ยอมรับขององค์กรตำรวจทั่วโลกอีกด้วย¹¹

3.2.2 การควบคุมและความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจญี่ปุ่น

กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรตำรวจส่วนกลางขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแล ตำรวจทั้งในระดับชาติ และระดับจังหวัด โดยกำหนดให้คณะกรรมการระดับชาติ มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะคณะกรรมการตำรวจระดับชาติจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจสูงสุด เรียกว่า Commissioner General ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีมียศ ตำรวจที่มียศสูงสุดคือผู้บัญชาการตำรวจนครโตเกียว และเพื่อความเป็นกลางในทางการเมืองภายใต้กฎหมายตำรวจจึงกำหนดให้มีองค์กรควบคุมกำกับดูแลในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ดังนี้

¹⁰ คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ. หน้า 99,101

¹¹ พิพัฒน์ จำงแก้ว. (2546). โครงสร้างที่เหมาะสมของพนักงานสอบสวนสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. หน้า 77.

3.2.2.1 องค์การควบคุมตำรวจระดับชาติญี่ปุ่น (National Public Safety Commission)

องค์การควบคุมตำรวจระดับชาติเรียกว่า National Public Safety Commission (คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ) มีหน้าที่ปกครองกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของจังหวัดต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการแทรกแซงจากการเมือง กฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจบังคับโดยตรงหรือควบคุมสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

องค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ จำนวน 6 คน

1) ประธานกรรมการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Hiroshi NAKAI)

2) กรรมการ 5 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โดยความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง

ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการต้องเป็นบุคคลที่ไม่เคยดำรงตำแหน่งตำรวจหรืออัยการภายในระยะเวลา 5 ปี และกรรมการ 2 คน ใน 5 คน ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน

คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ จะมีหน้าที่ควบคุมสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมี Commissioner General เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด คณะกรรมการมีหน้าที่เพียงควบคุมกำกับดูแลและการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ไม่มีหน้าที่ดูแลกำกับตำรวจจังหวัดโดยตรง มีหน้าที่กำหนดนโยบายเท่านั้น¹² ส่วนตำรวจจังหวัดจะขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลมิใช่เป็นสายบังคับบัญชา เพียงแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแต่งตั้งบุคคลเข้าไปเป็นคณะกรรมการรักษาความปลอดภัย และเป็นผู้บัญชาการตำรวจระดับจังหวัด โดยจะมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างจังหวัดกับส่วนกลาง เช่น ผู้บัญชาการตำรวจสูงสุดจะถูกเสนอชื่อ โดยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งโดยตรง อีกทั้งยังกำหนดคุณสมบัติด้วยว่ากรรมการที่จะได้รับการแต่งตั้งหากเป็นตำรวจหรืออัยการมาก่อน จะต้องพ้นตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และห้ามมีสัดส่วนกรรมการที่สังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่า 2 คน จะเห็นได้ชัดว่า ญี่ปุ่นมีการควบคุมไม่ให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซง และแม้ว่าคณะกรรมการจะอยู่ในการควบคุมของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีหาได้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการให้คณะกรรมการ

¹² Chairman of the National Public Safety Commission Retrieved 2554. สืบค้นจาก

กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และการห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่า 3 คน ก็เพื่อป้องกันมิให้กรรมการได้รับแรงกดดันทางการเมือง ทั้งนี้มี เหตุผลเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางทางการเมือง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการสูงสุด คือ Commissioner General เทียบเท่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของไทย ได้รับแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยคณะกรรมการรักษา ความปลอดภัยแห่งชาติ โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ตำแหน่งสูงสุดของตำรวจนี้จะทำ หน้าที่ควบคุมกำกับดูแลตำรวจเกี่ยวกับงานในเขตอำนาจรับผิดชอบของสำนักงานและจะ ควบคุมดูแลตำรวจจังหวัดด้วยแต่ไม่ใช่ในลักษณะการบังคับบัญชา

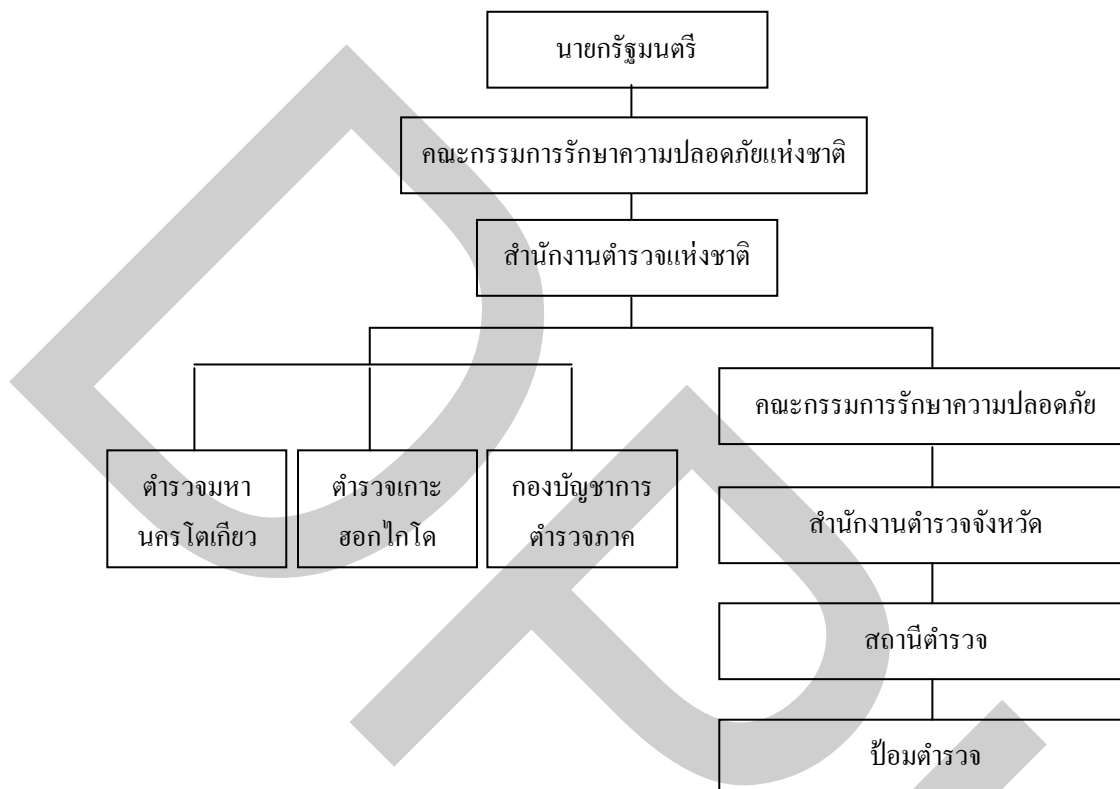
องค์กรตำรวจแห่งชาติประกอบไปด้วยสำนักงานเลขาธิการอธิบดีตำรวจ กองบัญชาการบริหาร กองบัญชาการสอบสวน แผนกรักษาความปลอดภัย กองบัญชาการจราจร กองบัญชาการรักษาความมั่นคงและการสื่อสาร สำนักงานตำรวจจะมีหน่วยงานในสังกัดได้แก่ สถาบันตำรวจแห่งชาติ สถาบันวิจัยวิทยาการตำรวจ และกองกำลังรักษาความปลอดภัยของจักรพรรดิ

3.2.2.2 องค์กรควบคุมตำรวจระดับจังหวัดของญี่ปุ่น (National Public Safety Commission)

องค์กรตำรวจระดับจังหวัดของญี่ปุ่นจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในแต่ละจังหวัดซึ่ง กำหนดให้มีตำรวจรักษากฎหมายภายในเขตจังหวัดของตนเอง คณะกรรมการรักษาความปลอดภัย และสำนักงานตำรวจจังหวัดเป็นองค์กรระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยระดับ จังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานตำรวจจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ควบคุมดูแลอีก ชั้นหนึ่ง คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจะทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายพื้นฐานสำหรับการ ปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ แต่ไม่รวมถึงการดูแลในรายละเอียดการปฏิบัติงาน

องค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยมีจำนวน 3 หรือ 5 คน โดย จังหวัดที่มีประชากรมากกำหนดให้มีคณะกรรมการ 5 คน (ปัจจุบันมี 9 จังหวัด) สำหรับจังหวัดอื่นๆ จะมีจำนวนกรรมการ 3 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาชิกในคณะกรรมการระดับจังหวัดจะได้รับการ แต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด ซึ่งถือว่าการแต่งตั้งจาก ประชาชนโดยตรง เพราะฉะนั้นระบบจะต่างกับไทยที่กำหนดให้การแต่งตั้งดำเนินการโดย ส่วนกลางทั้งหมด

โครงสร้างกรมตำรวจของญี่ปุ่น



3.2.3 อำนาจหน้าที่ของตำรวจญี่ปุ่น

หน่วยงานตำรวจมีอำนาจและบทบาทหน้าที่ อากกล่าวโดยสรุป ดังนี้¹³

1. มีคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รับผิดชอบกิจการตำรวจทั่วประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรเชื่อมโยงระหว่างข้าราชการตำรวจกับประชาชน
2. การรับสมัครข้าราชการตำรวจดำเนินการอย่างเข้มงวด มีการทดสอบทั้งด้านความรู้ทางวิชาการ สมรรถภาพทางร่างกาย และการตรวจสอบประวัติ เพื่อคัดกรองเลือกคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจริงๆ
3. มีระบบการศึกษาอบรมข้าราชการตำรวจทุกระดับ และมีหลักสูตรอบรมฝึกฝนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ทำให้ตำรวจมีความรู้ และทันต่อสภาพการณ์ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

¹³ พิพัฒน์ จ่างแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 78-83.

4. การบริหารงานตำรวจกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางของชาติโดยผ่านคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยผ่านคณะกรรมการรักษาความปลอดภัย ตามระบอบประชาธิปไตย ให้ตำรวจเป็นทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและคนของประชาชน การรักษาความปลอดภัยถือเป็นภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่น การใช้อำนาจและอิทธิพลในทางที่ผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจและฝ่ายการเมืองจึงเกิดขึ้นได้ยาก

5. กองบัญชาการและกองบังคับการตำรวจจังหวัด จะมีหน้าที่รับผิดชอบการประชาสัมพันธ์ และร่วมมือกับสื่อมวลชนประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างใกล้ชิด เพื่อขอความร่วมมือจากประชาชน โดยการจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ความรู้และสอนวิธีการป้องกันอาชญากรรมในเบื้องต้นแก่ประชาชน และขณะเดียวกันสำนักงานตำรวจต้องจัดโครงการสำรวจทัศนคติของประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำข้อมูลมาสังเคราะห์ทำการวิจัยหาแนวทางพัฒนาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. จัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นและทันสมัย รวมทั้งสนับสนุนการใช้วิทยาการสมัยใหม่เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกหน่วย

7. กำหนดหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้ให้ชัดเจนภายในขอบเขตจำกัด และภายใต้กรอบของกฎหมาย คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ป้องกันและปราบปรามการอาชญากรรม และคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ประเทศญี่ปุ่นมีประมวลวิธีพิจารณาอาญาใช้บังคับ จนกระทั่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นแพ้สงคราม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเข้ามาจัดระเบียบกฎหมาย และร่างรัฐธรรมนูญจัดระเบียบบริหารใหม่ รวมทั้งเปลี่ยนแปลงระบบงานตำรวจ ให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ตำรวจมีภารกิจหน้าที่คุ้มครองชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน สืบสวนสอบสวนคดีอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยกำหนดให้หน้าที่อื่นๆ ที่เคยมีมาแต่เดิม เช่น ดับเพลิง โอนไปอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองอื่นทั้งหมด

2. ให้นำระบบคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยมาใช้ในการควบคุมการทำงาน เพื่อความเป็นกลางในทางการเมือง สร้างกลไกเพื่อไม่ให้การเมืองเข้ามาแทรกแซง ซึ่งถือว่า ประสบความสำเร็จมาก

3. ประเทศสหรัฐอเมริกาวางระบบองค์กรตำรวจญี่ปุ่นแบ่งเป็นสองส่วน คือ องค์กรตำรวจของตนเองเรียกว่าตำรวจเทศบาล ครอบคลุมพื้นที่ที่มีประชากรเกิน 5,000 คน ส่วนพื้นที่อื่นๆ ของประเทศจะอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจแห่งชาติ โดยคณะกรรมการที่เรียกว่า National Rural

Police Force ภายหลังจากที่ญี่ปุ่นใช้ระบบนี้มาระยะหนึ่งก็พบว่าไม่สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของญี่ปุ่น และสิ้นเปลืองงบประมาณมาก จึงยกเลิกตำรวจเทศบาล ในปี ค.ศ 1954 ปรับเปลี่ยนจากตำรวจเทศบาลไปเป็นตำรวจจังหวัด และกำหนดให้มีคณะกรรมการรักษา ความปลอดภัยแห่งชาติ ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยรัฐบาลมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลเท่านั้น กฎหมายตำรวจปี ค.ศ. 1954 เป็นกฎหมายพื้นฐานของกฎหมายตำรวจฉบับต่อๆ มา ในมาตรา 2 บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่รับผิดชอบคุ้มครองชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน มี หน้าที่ป้องกันปราบปรามอาชญากรรมสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งการจับกุมผู้ต้องหา ควบคุม การจราจรและกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน มาตรา 2 อนุมาตรา 2 บัญญัติให้ เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และจะต้องยึดถือหลักการในการปฏิบัติ หน้าที่โดยไม่ลำเอียง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ไม่มีอคติ และมีความเป็นธรรมไม่ใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามหลักประกัน ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ องค์กรตำรวจต้องยึดหลัก ความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยจัดตั้งคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยทุกจังหวัด

ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามกฎหมาย ได้แก่

1. ประสานงานกิจการตำรวจระหว่างกองกำลังตำรวจจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย ของชาติ
2. วางแผนและวิจัยระบบงานตำรวจต่างๆ
3. จัดทำงบประมาณเกี่ยวกับตำรวจ
4. ควบคุมกิจการตำรวจเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ที่เกิดจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในหมู่ประชาชน และควบคุมการจราจรและความวุ่นวายในบ้านเมืองที่เป็นภัย ต่อความมั่นคง
5. วางแผนโครงการและการปฏิบัติตามแผน
6. การควบคุมงานจราจร
7. ให้การช่วยเหลือในการสอบสวนคดีอาญาระหว่างประเทศ
8. อารักขาองค์พระจักรพรรดิ
9. สนับสนุนดูแล จัดอุปกรณ์สื่อสาร โทรคมนาคม
10. สนับสนุนดูแล จัดการสถาบันการศึกษาของตำรวจ
11. สนับสนุนดูแล จัดการเกี่ยวกับงานพิสูจน์หลักฐานและนิติเวชศาสตร์
12. จัดทำสถิติอาชญากรรม
13. สนับสนุนอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
14. กำหนดมาตรฐานการรับสมัครเจ้าหน้าที่และกำหนดหน้าที่ต่างๆ ของบุคลากร

15. ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตำรวจญี่ปุ่นมีสภาพปัญหาที่แตกต่างจากตำรวจไทยบางประการ คือ ในแต่ละจังหวัดของญี่ปุ่นมีกองกำลังตำรวจรับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาภายในเขตจังหวัดตัวเอง จึงมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นข้ามจังหวัดซึ่งต้องขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง หรือตั้งคณะกรรมการพิเศษระหว่างจังหวัดร่วมกันเพื่อดูแลคดีอาญานั้น โดยเฉพาะ ซึ่งการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจของไทยจะคล่องตัวและเป็นเอกภาพมากกว่า อย่างไรก็ตามระหว่างเป็นเอกภาพและการกระจายอำนาจ เป็นเรื่องที่ต้องนำมาวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียเพื่อการจัดโครงสร้างตำรวจที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ การกระจายอำนาจองค์กรตำรวจแบบประเทศญี่ปุ่นมีข้อดีที่มีความคล่องตัวสูงมากและกองกำลังตำรวจมีขนาดไม่ใหญ่เกินไป การฝึกอบรมมีทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ถ้าเป็นการอบรมระดับสูงจะมีเฉพาะในโรงเรียนฝึกอบรมตำรวจระดับชาติ ถ้าเป็นเอกภาพแบบประเทศไทยมีข้อดีที่การทำงานเกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน แต่ก็มีข้อเสียที่การปฏิบัติงานไม่มีความคล่องตัวล่าช้า ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง เกิดความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้เพื่อให้ได้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่มีความรู้ความสามารถ ประเทศญี่ปุ่นจึงกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะเข้าเป็นตำรวจต้องมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป เช่นเดียวกับบุคคลที่เข้ามาดำรงในตำแหน่งในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมอื่น โดยกำหนดโครงสร้างเงินเดือนเท่ากับผู้จบปริญญาตรีหรือสูงกว่า

จากการศึกษาระบบงานตำรวจของประเทศญี่ปุ่นจะพบว่าประเทศญี่ปุ่นมีระบบถ่วงดุลตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ด้วยการมีคณะกรรมการระดับชาติ และระดับจังหวัด และแม้จะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติที่มาจากข้าราชการการเมือง แต่กฎหมายกำหนดมิให้มีสิทธิออกเสียง อีกทั้งบอร์ดตำรวจมีจำนวนน้อยและต้องทำงานเต็มเวลา ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพสูง การทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีประสิทธิภาพสูงตามไปด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจในประเทศญี่ปุ่นจึงไม่ค่อยมีการโยกย้ายเพื่อให้ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน รับรู้สภาพปัญหาของประชาชน ส่งผลให้การป้องกันอาชญากรรมมีประสิทธิภาพมาก เจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำงานคลุกคลีกับชุมชนซึ่งคล้ายกับการทำงานของผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย

3.3 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตำรวจในประเทศฝรั่งเศส

3.3.1 โครงสร้างระบบงานตำรวจของฝรั่งเศส

กระบวนการยุติธรรมของฝรั่งเศสมีลักษณะโครงสร้างของระบบกฎหมายที่เป็นต้นแบบของประเทศที่ใช้ “ประมวลกฎหมาย Civil Law” ระบบตำรวจในกระบวนการยุติธรรมฝรั่งเศส จึงมีลักษณะสอดคล้องกับระบบกฎหมายและระบบศาล รวมถึงปรัชญาขั้นพื้นฐานในการ

ดำเนินคดีของระบบกฎหมายซีวิล ลอร์ หรือที่ศาสตราจารย์ Packer ตั้งสมมติฐานว่าเป็นค่านิยมในการควบคุมอาชญากรรม¹⁴

วิวัฒนาการตำรวจประเทศฝรั่งเศส เริ่มต้นสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 โดยกำหนดให้มีตำแหน่งหัวหน้าตำรวจกรุงปารีสซึ่งมีอำนาจทั้งทางบริหารงานและการสั่งคดี รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคา การตรวจสอบการค้าขาย การควบคุมการชั่งตวงวัดต่างๆ รวมไปถึงการปราบปรามอาชญากรรม จนกระทั่งการตรวจสอบติดตามผู้ทรยศต่อชาติ ตำแหน่งหัวหน้าตำรวจประจำกรุงปารีสนี้ถูกยกเลิกเมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส โดยหลังจากนั้น นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้ตั้งหน่วยงานตำรวจขึ้นในรูปของกระทรวงตำรวจมีหน้าที่ในเรื่องการหาข้อมูลและดูแลความมั่นคงของประเทศ ต่อมาเมื่อ ปี ค.ศ. 1884 ได้มีการออกกฎหมายรัฐบาลท้องถิ่น จากผลของกฎหมายทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการควบคุมหน่วยงานตำรวจ ซึ่งมีลักษณะเป็นตำรวจท้องถิ่นที่ต้องทำงานควบคู่ไปกับตำรวจรัฐบาลกลาง เมื่อ 23 เมษายน ค.ศ. 1941 ได้ก่อตั้งกองกำลังตำรวจพลเรือน (Police nationale) ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทยและในปี ค.ศ. 1790 ได้ก่อตั้งกองกำลังตำรวจทหาร (Police gendarmerie) ขึ้นตรงกับกระทรวงกลาโหม ต่อมาภายหลังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานตำรวจท้องถิ่น (Police municipale) ขึ้นอีกหน่วยหนึ่ง ฝรั่งเศสได้มีแนวคิดให้แยกภารกิจหน้าที่ของตำรวจออกเป็น 2 ส่วน คือ งานบริหาร และงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม โดยงานบริหารของตำรวจยังคงรักษาไว้ซึ่งภารกิจสาธารณะ คือ การป้องกันภัยอันตรายต่างๆ ส่วนงานในกระบวนการยุติธรรม คือ การไต่สวน และเสาะหาพยานหลักฐานเสนอต่อศาล¹⁵

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสจัดโครงสร้างองค์กรตำรวจในรูปแบบตำรวจแห่งชาติ (National Police) ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างแบบกระจายอำนาจของสหราชอาณาจักรหรือสหรัฐอเมริกา คือองค์กรตำรวจในรูปแบบตำรวจแห่งชาติของฝรั่งเศสมิได้รวมอยู่ในองค์กรเดียวซึ่งจะทำให้เกิดเอกภาพในระดับการกำหนดนโยบาย การบังคับบัญชา โดยองค์กรตำรวจระดับชาติของฝรั่งเศสมี 2 องค์กร ได้แก่

1) กรมตำรวจแห่งชาติ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเมืองและนครปารีส รวมตลอดถึงภารกิจเฉพาะด้านอื่นๆ

¹⁴ จูอาร์ตัน เอื้ออำนวย และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 73-75.

¹⁵ Ton Van Der Eyden.. (2003). **Public Management of Society**. IOSPress: Netherlands. pp. 153-154.

2) กรมตำรวจภูธร สังกัดกระทรวงกลาโหม รับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตชนบท

หน่วยระดับชาติทั้งสองมีประวัติความเป็นมาแตกต่างกันมีบุคลากรในสังกัดซึ่งมีสถานภาพแตกต่างกัน และในหลายกรณีก็มีความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ สภาพการณ์เช่นนี้เป็นตัวอย่างซึ่งแสดงถึงข้อเท็จจริงประการสำคัญที่ว่า โครงสร้างองค์กรตำรวจของฝรั่งเศสประกอบด้วยหน่วยงานและสายงาน ซึ่งจัดตั้งขึ้นหรือมีการปฏิบัติแล้วแต่ความจำเป็นของยุคสมัย¹⁶

โครงสร้างของตำรวจฝรั่งเศสมีลักษณะผสมผสาน โดยภารกิจและหน้าที่หลักจะอยู่กับตำรวจของรัฐบาลกลาง คือ ตำรวจพลเรือนและตำรวจทหาร โดยมีตำรวจท้องถิ่นทำหน้าที่รับผิดชอบงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ และให้การสนับสนุนการทำงานของตำรวจรัฐบาลกลาง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตำรวจพลเรือน (Police nationale) ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเมืองที่มีประชากรมากกว่า 10,000 คน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีกำลังตำรวจประมาณ 145,000 คน ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีกองกำลังตำรวจมากที่สุด

ตำรวจทหาร (Police gendarmerie) เป็นกองกำลังตำรวจที่เก่าแก่ที่สุด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีระบบและชั้นยศคล้ายคลึงทหาร ทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตชนบทที่มีขนาดประชากรในพื้นที่ไม่เกิน 10,000 คน ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ตามแนวชายแดนอีกส่วนหนึ่ง

3.3.2 การควบคุมและความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจฝรั่งเศส

กิจการตำรวจภายในเขตนครปารีสอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาลนครปารีส ในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีระหว่างการปฏิวัติฝรั่งเศส หลังจากการพ่ายแพ้ของผู้นำกลุ่มหัวรุนแรงใน ค.ศ. 1795 เทศบาลนครปารีสถูกยุบ กิจการตำรวจจึงตกเป็นของรัฐบาล ใน ค.ศ. 1800 นโปเลียนได้ออกกฎหมายจัดตั้งสำนักผู้ว่าการตำรวจนครปารีส (La Préfecture de Police de Paris) ตามกฎหมายนี้ ผู้ว่าการตำรวจนครปารีสแต่งตั้งโดยรัฐบาล มีฐานะเทียบเท่าเสนาบดีและมีอำนาจกว้างขวาง

¹⁶ นายอรรถพร ชูบำรุง และคณะ. (2535). การปรับปรุงโครงสร้างงานตำรวจไทย. หน้า 70-83.

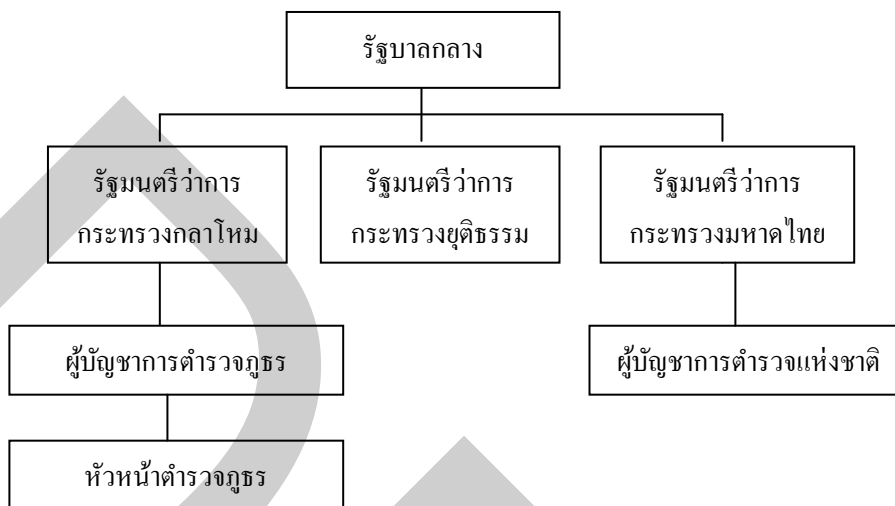
ครอบคลุมขอบเขตภารกิจของกิจการตำรวจทุกๆ ด้านในเขตนครปารีส ในสมัยต่อมา แม้ว่าจะมีความพยายามหลายครั้งที่จะลดบทบาทของสำนักผู้ว่าการตำรวจ แต่หน่วยงานนี้ก็สามารถรักษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายปี ค.ศ. 1800 ได้เกือบทั้งหมด แม้ใน ค.ศ. 1975 ปารีสจะได้จัดระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง แต่การปฏิรูปในครั้งนั้นก็มิได้กระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่และการจัดองค์กรของสำนักงานผู้ว่าการตำรวจ

บทบาทความสำคัญและศักดิ์ศรีของสำนักผู้ว่าการตำรวจนครปารีส เป็นผลสืบเนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจทั้งทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจอย่างมากของฝรั่งเศสเป็นเวลานาน ประกอบกับความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 (ค.ศ. 1875-1940, ค.ศ. 1945-58) ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าสำนักผู้ว่าการตำรวจนครปารีสจะกลายเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งของกรมตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1966 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ศักดิ์ศรีของผู้ว่าการตำรวจแห่งนครปารีสดูจะมีได้ค้ำชูไปกว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่าใดนัก จะเห็นได้จากการที่อดีตอธิบดีตำรวจคนหนึ่งยินดีที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตำรวจแห่งนครปารีส ซึ่งตามกฎหมายแล้วเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของอธิบดีกรมตำรวจนั่นเอง

ฝรั่งเศสมีองค์กรตำรวจระดับชาติ 2 องค์กรคือกรมตำรวจแห่งชาติ (La direction générale de la police nationale) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย และกรมตำรวจภูธรแห่งชาติ (La direction générale de la gendarmerie nationale) อยู่ในกำกับดูแลของกระทรวง กลาโหม ทั้งสององค์กรมีโครงสร้างการจัดองค์กรและการบริหารงานที่แตกต่างกันมีการแบ่งหน่วยงานในส่วนกลางตามภารกิจ และหน่วยงานส่วนภูมิภาคในระดับ department (ซึ่งเทียบได้กับจังหวัดของไทย)

กรมตำรวจแห่งชาติ (La direction générale de la gendarmerie nationale) เป็นหน่วยงานบังคับบัญชาของบุคลากรตำรวจกว่า 125,000 คนในปัจจุบันจัดตั้งขึ้นในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1966 โดยรวม 2 หน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเข้าด้วยกันคือ สำนักผู้ว่าการตำรวจนครบาลปารีส (La Préfecture de Police de Paris) และกรมการความปลอดภัยแห่งชาติ (La direction central de la sécurité publique) ซึ่งรับผิดชอบกิจการตำรวจในเขตเมืองทั่วไป ยกเว้นปารีสและงานเฉพาะด้านอื่นๆ

โครงสร้างกรมตำรวจของฝรั่งเศส



3.3.3 อำนาจหน้าที่ของตำรวจฝรั่งเศส

กำลังพลของ “ตำรวจภูธร” แบ่งออกเป็น 6 ภาค ซึ่งเป็นการกำหนดเขตพื้นที่แบบเดียวกับภาคของกองทัพ แต่ละภาคมีผู้บัญชาการภาคและมีฝ่ายเสนาธิการกองกำลังระดับ department (จังหวัด) แบ่งออกเป็นหน่วยต่างๆ ตามลำดับชั้นดังนี้คือ legions, groupement, compagnie, และ brigades ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานพื้นฐานประกอบด้วยกำลังพลตั้งแต่ 6-40 คน ปัจจุบันมีจำนวนทั้งหมด 3,600 brigades

ในแต่ละลำดับชั้นอาจมีหน่วยงานพิเศษเฉพาะด้าน เช่น หน่วยเอกสารเพิ่มบุคคล และคนต่างด้าว หน่วยเฮลิคอปเตอร์ หน่วยจักรยานยนต์ หน่วยปฏิบัติการในเขตเขาสูง เป็นต้น นอกจากนี้สำหรับกองกำลัง Compagnie Républicaine de la Sécurité (CRS) ที่ตั้งอยู่ในท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของศาลอาญา ก็จะมีหน่วยสืบสวนสอบสวนประจำอยู่ด้วย

กองกำลังอีกส่วนหนึ่งจัดเป็นกอง Garde républicaine มีหน้าที่ดูแลตรวจตราความสงบเรียบร้อยในปารีส โดยปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งของผู้ว่าการตำรวจนครปารีส มีกำลังพลประมาณ 17,500 คน สำหรับเสริมการปฏิบัติงานของกองกำลังจังหวัดในทุกพื้นที่หากมีเหตุการณ์ที่คุกคามความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไป หน่วยปฏิบัติการกิจเฉพาะด้านต่างๆ เช่น หน่วย “ตำรวจภูธร” ขนส่งทางอากาศ หน่วยตำรวจภูธรเขา กลุ่มปฏิบัติการพิเศษในกรณีทีละเอียดอ่อนยุ่งยากหรือเสี่ยงภัยมาก (Le Groupement d’Intervention de la Gendarmerie Nationale (GIGN)) หน่วยพลร่มปฏิบัติการพิเศษ (EPIGN) กลุ่มรักษาความปลอดภัยของประธานาธิบดี (GSPR) เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกองกำลังบางส่วนซึ่งโดยสถานภาพยังสังกัดกรม La gendarmerie maritime แต่การปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพอากาศหรือกองทัพเรือแล้วแต่กรณี

จากการศึกษาพบว่าฝรั่งเศสมีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ระบบงานตำรวจของฝรั่งเศสเป็นตำรวจแบบหลายระบบประสานกันแล้วรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งคล้ายกับระบบของไทยในปัจจุบันอย่างมาก แล้วแบ่งออกเป็นจังหวัดต่างๆ ซึ่งแต่ละจังหวัดไม่มีอำนาจอิสระ มีศูนย์กลางปกครองอยู่ที่ปารีสทั้งหมด งานตำรวจแบ่งเป็น 2 ระบบ คือตำรวจชายแดน กับตำรวจภายใน การทำงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเช่นเดียวกับของไทย เกี่ยวข้องกับ 3 กระทรวง คือ

1) กระทรวงกลาโหม ดูแลงานด้านทหาร ตำรวจชายแดน ซึ่งตำรวจชายแดนมีอำนาจในการจับกุมตัว เป็นกำลังเสริมร่วมกับทหาร ในลักษณะกึ่งทหาร

2) กระทรวงมหาดไทย ดูแลทุกข์สุขของประชาชน รวมตลอดจนดูแลคดีความในเขตชุมชน

3) กระทรวงยุติธรรม จะอยู่ส่วนกลาง ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย และกำกับดูแลตำรวจภายใน ซึ่งเป็นตำรวจที่ทำหน้าที่สอบสวนคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตเมือง

ข้อได้เปรียบของการจัดโครงสร้างตำรวจหลายระบบของประเทศฝรั่งเศส คือ รัฐบาลสามารถใช้เป็นเครื่องมือถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ให้ตำรวจแยกจากกันจะเป็นการง่ายในการปกครอง เพราะหากอีกฝ่ายแข็งข้อหรือไม่ดำเนินการ ก็อาจใช้อีกฝ่ายมาแทนได้ ซึ่งอาจเทียบได้กับกองบัญชาการสอบสวนกลาง หรือกรมสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทย

3.4 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตำรวจในประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันต่ำที่สุดในโลก กิจการตำรวจในประเทศนิวซีแลนด์ก็ได้รับความน่าเชื่อถือสูงที่สุดแห่งหนึ่งในโลก เนื่องจากประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่มีความปลอดภัยมาก ตำรวจนิวซีแลนด์โดยมากจะไม่พกปืน แต่จะพกเพียงกระบองและสเปรย์ไอซีเท่านั้น ยกเว้นแต่ตำรวจหน่วยปราบปราม หรือหน่วย SWAT¹⁷ ตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบลดอาชญากรรมและเสริมสร้างความปลอดภัยในชุมชน ประเทศ

¹⁷ ชาคริต เทียบเชิธรรัตน์. (2550, ก.ย.). ระบบตำรวจในนิวซีแลนด์. ผู้จัดการรายเดือน 25, 288, หน้า 68.

นิวซีแลนด์มีเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่า 11,000 นาย อยู่ตามสถานีตำรวจทั่วประเทศทำหน้าที่ให้บริการรักษาความปลอดภัยกว่า 400 ชุมชน ตลอด 24 ชั่วโมง¹⁸

3.4.1 โครงสร้างระบบงานตำรวจของนิวซีแลนด์

กรมตำรวจของนิวซีแลนด์นั้นเกิดขึ้นในปีค.ศ. 1842 โดยในช่วงแรกตำรวจมีลักษณะเหมือนกับตำรวจไทยในปัจจุบันคือติดยศคล้ายกับทหาร และหน่วยงานทั้งหมดขึ้นต่อส่วนกลางที่กรุงเวลลิงตันตั้งแต่ปี ค.ศ. 1886 ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาตินิวซีแลนด์ อย่างไรก็ตาม กรมตำรวจนิวซีแลนด์ได้ปฏิรูปครั้งใหญ่ที่สุดในปี ค.ศ. 1955 ภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรี ซิดนีย์ ฮอลแลนด์ มีมติให้ตำรวจเป็นข้าราชการพลเรือนเต็มตัวและแต่งตั้งพลเรือนเป็นผู้บัญชาการตำรวจแทนที่ นายพลตำรวจ ครอมตัน ซึ่งเกษียณอายุราชการ การปฏิรูปลักษณะเริ่มจากการเปลี่ยนชื่อจาก Police Force เป็น Police และเปลี่ยนคำเรียกข้าราชการเป็น Civil Servant แทน

กิจการตำรวจของนิวซีแลนด์ เป็นกิจการที่มีประสิทธิภาพสูงในการบริหารงานตำรวจ ประเทศนิวซีแลนด์ได้ยกฐานะงานของตำรวจเป็นระดับกระทรวง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตำรวจโดยเฉพาะ โดยรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายและติดตามการทำงานขององค์กรตำรวจ ซึ่งมีหัวหน้านายตำรวจที่เรียกว่า Commissioner ซึ่งเทียบได้กับผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติของไทย¹⁹ นอกจากนี้รัฐบาลได้ทำการยกเลิกยศตำรวจในระดับสัญญาบัตรทั้งหมด โดยให้นายตำรวจกลายสภาพเป็นนาย นาง และนางสาว และอนุญาตให้เรียกแก่ตำแหน่งเท่านั้น ข้อบังคับดังกล่าวยังมีผลถึงโครงสร้างของยศตำรวจเดิมอย่างชัดเจน โดยยศพลตำรวจเอกเดิมนั้นจะเหลือเพียงคนเดียว คือ ผู้บัญชาการตำรวจ ส่วนรองผู้บัญชาการจะมีแค่ 2 คน และใช้ระดับยศของพลตำรวจโทเดิม ส่วนผู้ช่วยผู้บัญชาการจะมีแค่ 3 คน ซึ่งจะใช้ระดับยศของพลตำรวจตรีเดิม ข้อบังคับดังกล่าว เท่ากับเป็นการลดยศนายพลตำรวจเดิมให้เหลือ 6 นายทันที²⁰

องค์กรตำรวจนิวซีแลนด์ได้แบ่งงานในกระทรวงออกเป็น 3 หน่วยงานหลัก ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่ากรม เพื่อช่วย Commissioner ปฏิบัติภารกิจ ได้แก่ งานด้านการสืบสวนสอบสวน งานธุรการโดยทั่วไป และงานด้านการจราจร

¹⁸ NZ Police Commissioners, Executive and District Commanders, Retrived 5 April 2011. สืบค้นจาก <http://www.police.govt.nz/about/structure.html>.

¹⁹ นายอรรถพร ชูบำรุง และคณะ. (2535). การปรับปรุงโครงสร้างงานตำรวจไทย. หน้า 113.

²⁰ ชาคริต เทียบเชียรรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 69-70.

ประเทศนิวซีแลนด์ได้กระจายอำนาจตำรวจออกจากส่วนกลางโดยแบ่งมณฑลตำรวจออกเป็น 12 พื้นที่ คือ ตำรวจภูธรนอร์ทแลนด์ ตำรวจภูธรไวเทมาตา ตำรวจนครบาลโอ๊คแลนด์ ตำรวจภูธรมานูเกา ตำรวจภูธรไวกาโต ตำรวจภูธรเบย์ออฟเพลนตี้ ตำรวจภูธรภาคตะวันออก ตำรวจภูธรภาคกลาง ตำรวจภูธรเวลลิงตัน ตำรวจภูธรทัสมัน ตำรวจภูธรแคนเทอเบอรี และ ตำรวจภูธรภาคใต้ ทุกมณฑลจะสามารถประกาศรับตำรวจเข้าทำงานและปรับยศตำรวจจนถึงระดับสารวัตรเองได้ และทุกเขตจะอยู่ภายใต้ผู้กำกับการของแต่ละเขต ซึ่งมีศเทียบเท่าพันตำรวจเอกเดิม อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้กำกับก็ถูกลดลงให้เหลือเพียง 15 คน คือ ผู้กำกับแต่ละมณฑลจำนวน 12 คน และ 3 คนจากส่วนกลาง ส่วนตำแหน่งสัญญาบัตรที่ต่ำกว่าผู้กำกับจะเหลือเพียงสารวัตรตำรวจเท่านั้น ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตำรวจสัญญาบัตรตั้งแต่สร้อยตำรวจตรีถึงพันตำรวจโทเดิมครองร่วมกัน ส่วนตำรวจชั้นประทวนยังคงถือยศตามเดิมคือ นายดาบ จ่าตำรวจ นายสิบตำรวจ และพลตำรวจ

การปรับโครงสร้างดังกล่าวทำให้จำนวนตำรวจสัญญาบัตรลดลงอย่างรวดเร็ว ทุกวันนี้ประเทศนิวซีแลนด์มีตำรวจสัญญาบัตร คือระดับสารวัตรขึ้นไปเหลือเพียง 5% ของตำรวจทั้งหมด อีก 20% เป็นระดับนายดาบและจ่า ส่วนระดับนายสิบและพลตำรวจคิดเป็น 75% ซึ่งส่งผลให้ตำรวจนิวซีแลนด์แปรสภาพเป็นข้าราชการพลเรือนอย่างรวดเร็วเพราะจะไม่มีกรเรียกยศของข้าราชการที่ต่ำกว่าสัญญาบัตร ดังนั้นการยกเลิกยศของนายตำรวจสัญญาบัตรและเหลือตำรวจชั้นประทวนถึง 95% ส่งผลให้ตำรวจกลายเป็นพลเรือนไปโดยปริยาย

การกระจายอำนาจตำรวจออกจากส่วนกลางมีข้อดีที่ชัดเจนคือ การใช้คนในพื้นที่ต่างๆ เป็นตำรวจจะเข้าใจปัญหาและโครงสร้างของเขานั้นๆ ได้ดี นอกจากนี้ยังมีการเลือกเอาพลเรือนในพื้นที่ซึ่งห่างไกลจากสถานีตำรวจมาเป็นหูเป็นตาให้ตำรวจอีกทีหนึ่ง เรียกว่า ตำรวจเกณฑ์ การทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสถานีตำรวจจะมีลักษณะเป็นงานบริการอย่างเป็นมิตรเช่นเดียวกับงานบริการของภาคเอกชนทำให้ประชาชนมีความไว้วางใจเชื่อถือสถาบันตำรวจอย่างแท้จริง²¹

3.4.2 การควบคุมและความรับผิดชอบขององค์กรตำรวจนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ประกอบด้วยสองเกาะใหญ่และเกาะเล็กน้อยจำนวนมาก มีรัฐธรรมนูญเป็นแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เนื่องจากเดิมเป็นอาณานิคมของอังกฤษจึงได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษมามาก จะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญที่รวมกฎหมายอังกฤษที่บังคับใช้ในนิวซีแลนด์ไว้ด้วย เช่น Act of Settlement 1701 ซึ่งเกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ของกษัตริย์อังกฤษ คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

²¹ แหล่งเดิม.

เมื่อเริ่มต้นตั้งถิ่นฐานนิวซีแลนด์แบ่งเป็นจังหวัดต่างๆ ซึ่งต่อมาได้ยกเลิกเปลี่ยนไปจัดการปกครองแบบศูนย์กลางด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยออกแบบโครงสร้างรัฐบาลตามแบบอังกฤษ และค่อยๆ ปรับปรุงโครงสร้างมาจนถึงปัจจุบันรัฐบาลจัดโครงสร้างเป็นแบบ 2 ระดับ คือ สภามณฑล (regional councils) และสภาดินแดน (territorial authorities)

Governor-General จะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนจะรับผิดชอบกระทรวง กรม หรือหน่วยงานต่างๆ หน้าที่ของรัฐมนตรีคือ การกำกับดูแล รับผิดชอบให้การทำงานเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ สำหรับในส่วนของ (Police Department) ผู้รับผิดชอบคือ Hon Annette King ซึ่งรับผิดชอบงานในส่วนของคณะกรรมการการให้บริการภาครัฐ กระทรวงคมนาคม และองค์การความปลอดภัยของอาหารอีกส่วนหนึ่งด้วย โดยในนิวซีแลนด์นั้นนายกรัฐมนตรีไม่มีสิทธิถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง

กล่าวโดยสรุป คือ โครงสร้างและการบริหารงานตำรวจนิวซีแลนด์ได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ ซึ่งได้รับการยกย่องในประสิทธิภาพของการป้องกันอาชญากรรม และความเป็นอิสระจากการเมือง ตำรวจนิวซีแลนด์เป็นตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (Commissioner of Police) เป็นหัวหน้า โดยแบ่งพื้นที่รับผิดชอบเป็น 12 เขต ภายใต้การดูแลของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยมีชั้นยศช่วยดูแลลงไปอีก 5 ระดับ คือ Superintendent, Inspector, Senior Sergeant, Sergeant และ Constable

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะได้รับการแต่งตั้งจาก Governor-General ในด้านการทำงาน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะทำงานร่วมกันกับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานตำรวจ (Minister of Police) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานตำรวจนั้นจะอยู่ในรูปของการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น คือ รัฐมนตรีจะตรวจสอบติดตามการบริหารงานทั่วไปของผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายนั้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอิสระจากการตรวจสอบของรัฐมนตรี²²

3.4.3 หน้าที่ของตำรวจนิวซีแลนด์

การบริหารตำรวจนิวซีแลนด์อยู่ภายใต้กฎหมาย The Police Act 1958, the State Sector Act 1988, The Police Complaints Authority Act 1998, and the Public Finance Act 1989 บท

²² รัชชชัย ปิตะนีละบุตร และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 22.

บัญญัติเหล่านี้ครอบคลุมบทบาทของผู้บัญชาการตำรวจ และอำนาจหน้าที่ของตำรวจนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นหลักของกฎหมายคอมมอนลอว์

บทบาทของผู้บัญชาการตำรวจ ภายใต้มาตรา 34 ข้อที่ 3(1) ของพระราชบัญญัติตำรวจ The Governor-General จะแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่หลักคือ ควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (general control of the Police) ผู้บัญชาการตำรวจยังทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของตำรวจนิวซีแลนด์ด้วย ผู้บัญชาการตำรวจยังเป็นหัวหน้าสำนักงานเพื่อรองรับการตรวจงานของ the Governor General (Police Act, section 3(2)).²³

การปฏิบัติงานของตำรวจนิวซีแลนด์ยึดถือหลักการดังต่อไปนี้²⁴

1) หลักการการบริการที่มีประสิทธิภาพเป็นรากฐานสำคัญของสังคมเสรีประชาธิปไตย ภายใต้การปกครองโดยกฎหมาย

2) การบังคับใช้กฎหมายต้องอาศัยความเชื่อมั่นและการสนับสนุนของประชาชน

3) ให้บริการภายใต้กรอบนโยบายแห่งชาติ ในท้องถิ่นที่มุ่งเน้นชุมชน

4) การบริการซึ่งแสดงถึงเคารพในสิทธิมนุษยชน

5) การบริการที่มีความอิสระและเที่ยงธรรม

6) เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนต้องให้บริการอย่างมีอาชีพ มีจริยธรรมและมีความซื่อสัตย์

ตำรวจนิวซีแลนด์มีหน้าที่หลักดังต่อไปนี้²⁵

(1) การรักษาความสงบ

(2) การดูแลรักษาความปลอดภัยของประชาชน

(3) การบังคับใช้กฎหมาย

(4) การป้องกันอาชญากรรม

(5) การสนับสนุนชุมชนและการรับรอง

(6) การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ

(7) การมีส่วนร่วมในการรักษากิจกรรมนอกประเทศนิวซีแลนด์

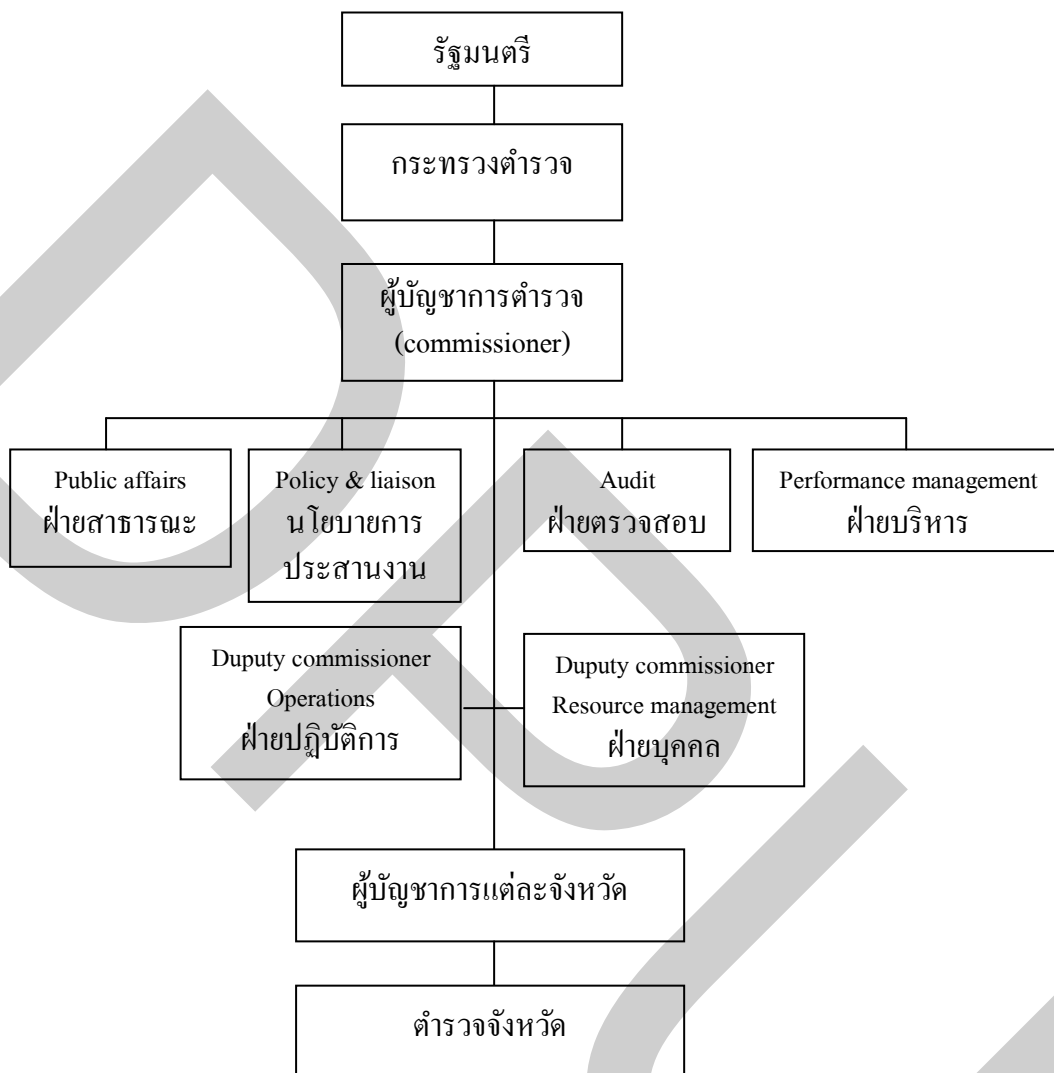
(8) การจัดการฉุกเฉิน

²³ Review of Police Administration & Management Structures. (1998). **Report of Independent Reviewer, 6 AUGUST.** p. 12.

²⁴ About the New Zealand Police, Retrived 5 April 2011 สืบค้นเมื่อ เดือนกุมภาพันธ์ 2554 จาก <http://www.police.govt.nz/about/index.html>.

²⁵ Ibid.

โครงสร้างทบทวนงานนิเวศ



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นโยบาย ตำรวจแห่งชาติ และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และแนวทางแก้ไข

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และประวัติความเป็นมาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงแนวคิดการปฏิรูประบบงานตำรวจในภาพรวมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และศึกษาองค์ประกอบ โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ ลงมาจนถึงผู้บังคับการ ทำให้ทราบว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจการเมือง และอำนาจอิทธิพลอื่น เพื่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการทำงานของข้าราชการตำรวจ

การศึกษาครั้งนี้ได้นำแนวคิดการจัดตั้งองค์กรตำรวจในต่างประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบกฎหมาย Common Law ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งจัดระบบโครงสร้างรัฐบาลและตำรวจรูปแบบเดียวกับอังกฤษ เนื่องจากในอดีต เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้ามากที่สุดในเอเชียประเทศหนึ่ง ทั้งสามประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยยึดหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ซึ่งประเทศไทยได้นำแนวคิดของทั้ง 3 ประเทศนี้ มาเป็นแนวทางในการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกลไกการควบคุมตรวจสอบสำนักงานตำรวจแห่งชาติในรูปแบบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) รวมถึงรูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วย จากการศึกษาพบว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบองค์กรตำรวจในแต่ละประเทศมีความใกล้เคียงกัน หากแต่ต่างกันในการจัดโครงสร้าง โดยประเทศอังกฤษเน้นรูปแบบการกระจายอำนาจให้มีคณะกรรมการเป็น

บอร์คบริหารทุกหน่วยเป็นอิสระต่อกัน ประเทศฝรั่งเศสเน้นระบบผสมผสานทั้งรวมศูนย์อำนาจ และการกระจายอำนาจมีคณะกรรมการแห่งชาติและคณะกรรมการภูธร บริหารงานแยกจากกัน อย่างเด็ดขาด ส่วนประเทศญี่ปุ่นในอดีตใช้รูปแบบรวมศูนย์อำนาจเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ด้วย นโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง จึงจัด โครงสร้างองค์กรตำรวจให้กระจายอำนาจ ไปยังท้องถิ่นด้วย แต่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจึงปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้ใช้ระบบผสมผสาน ระหว่างรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจ เช่นเดียวกับฝรั่งเศส แต่ยังคงรูปแบบวัฒนธรรมองค์กร บางประการไว้ และสร้างกลไกการตรวจสอบที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ได้แก่ คณะกรรมการ รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายควบคุมตรวจสอบขององค์กรตำรวจ ระดับชาติ และคณะกรรมการรักษาความปลอดภัย กำกับดูแลในระดับจังหวัด โดยมีผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาและประสานงานนโยบายกับงานปฏิบัติการ รูปแบบนี้ในปัจจุบัน ถือว่ามีประสิทธิภาพและส่งผลให้องค์กรตำรวจในประเทศญี่ปุ่นเป็นที่ยอมรับของอารยประเทศ และเป็นต้นแบบในการจัดระบบพัฒนางานตำรวจของประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ยัง ได้ศึกษาการจัด โครงสร้างองค์กรตำรวจของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งมีการจัดองค์กรแบบกระจาย อำนาจ ขกระดับองค์กรตำรวจเป็นระดับกระทรวง ให้รัฐมนตรีเป็น ผู้แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจ ซึ่ง เทียบได้กับประเทศไทยก่อนนำระบบคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติมาใช้ ถึงแม้ว่านิวซีแลนด์จะ ไม่มีโครงสร้างคณะกรรมการเช่นเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ที่พัฒนาแล้ว แต่กระทรวงตำรวจของ ประเทศนิวซีแลนด์ก็ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่โปร่งใสและปราศจากการแทรกแซงจาก ฝ่ายการเมืองเป็นอันดับต้นๆ ของโลก อันเนื่องมาจากการสร้างระบบการสรรหาเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มี ความเข้มข้นเพื่อคัดเลือกคนดีมีความสามารถเข้าสู่องค์กร

สภาพปัญหาของการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่พบ จากการศึกษาคือ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ยังไม่มีความเป็นอิสระเด็ดขาดจากสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง และการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เพื่อผลประโยชน์บางประการ จึงส่งผลต่อระบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติลงมาจนถึงผู้บังคับการไม่เป็นไปตามหลักยุดิธรรมและคุณธรรม ทั้งยัง ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปจนถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจ แห่งชาติในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บังคับการลงมาจนถึงตำรวจชั้น ประทวนปัญหาดังกล่าว เป็นผลมาจากการกำหนดโครงสร้าง องค์กรประกอบของทั้งสอง คณะกรรมการให้มีกรรมการจากฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้มีกรรมการจากฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมรวมจำนวน 6 คน จากจำนวน

กรรมการทั้งหมด 11 คน และองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะ กลับให้มีประธานกรรมการมาจากฝ่ายการเมือง และกรรมการโดยตำแหน่งบางท่านแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้กลไกถ่วงดุลอำนาจ และการตรวจสอบจากตัวแทนภาคประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถทำให้กรรมการฝ่ายการเมืองทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง ถูกแทรกแซงด้วยนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ แต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดโดยไม่ตระหนักถึงระบบยุติธรรมและคุณธรรม

นอกจากนั้นปัญหาประการสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อข้าราชการตำรวจทั้งประเทศ และประชาชนผู้รับบริการ คือ การแต่งตั้งโยกย้าย การถอดถอน การแต่งตั้งผู้รักษาราชการ และการช่วยราชการ ของข้าราชการตำรวจอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ยังเป็นปัญหาที่ปรากฏต่อสาธารณชน ซึ่งยังไม่มีคำชี้แจงจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาทิเช่น การที่นายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ รักษาการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นระยะเวลาปีเศษ โดยนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน ก.ต.ช. ไม่ทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติในการเสนอชื่อผู้สมควร ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อคณะกรรมการ ก.ต.ช. และการแต่งตั้งโยกย้าย พล.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ผู้กำกับ สภ.บันนังสตา ไปดำรงตำแหน่งผู้กำกับการนอกพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบเบื้องต้นว่ามีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง กดดันการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการตำรวจระดับภาค ทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายคราวนั้นไม่ยุติธรรมและไม่เที่ยงธรรม

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อศรัทธาของประชาชนที่มีต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างยิ่ง เพราะหากระบบการทำงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับระบบยุติธรรมและระบบคุณธรรมแล้ว จะสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นกับประชาชนได้อย่างไรว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในกระบวนการยุติธรรมจะอย่างไรตรงไปตรงมาบนพื้นฐานของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม (The Rule of law) เมื่อตัวข้าราชการตำรวจเองยังไม่ได้รับความเป็นธรรม

จากสภาพปัญหาและวิเคราะห์แนวคิดการจัดองค์กรตำรวจในประเทศไทยและต่างประเทศ จึงเห็นว่าโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจยังไม่มีความเหมาะสม ไม่มีอิสระและไม่เป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

ให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยเพิ่มองค์ประกอบจากภาคประชาชนที่มีประสิทธิภาพและสัดส่วนของข้าราชการตำรวจ ตลอดจนปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสม ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันและสอดคล้องกับภารกิจการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับมาตรฐานสากล ลดความขัดแย้งภายในองค์กร เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และแนวทางแก้ไข

ภายหลังจากมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรตำรวจไทยครั้งใหญ่ในปีพ.ศ. 2541 มีการออกพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้กรมตำรวจซึ่งมีสถานะเป็นกรมขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย โอนไปจัดตั้งเป็น “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายใน ส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การตระเวนชายแดน การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชน และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้อยู่ในบังคับบัญชาของ นายกรัฐมนตรี¹ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี และเพื่อให้การบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2547 จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 2) และการประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ขึ้นครั้งแรก โดยมีเจตนาให้มีคณะกรรมการ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของตำรวจให้เป็นไปตามนโยบายนั้น²

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 73 ก วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2541.

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 18 ก วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2547.

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)³ ไว้ดังนี้

มาตรา 17 “ให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการตาม (1)

ให้ประธานกรรมการ โดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทขึ้นไปคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ต.ช. และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ต.ช.

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ต.ช.

ให้นายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิในราชกิจจานุเบกษา”

โครงสร้าง สัดส่วน องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่เหมาะสมจะเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการทำงานได้อย่างเป็นกลางและเที่ยงธรรม มีประสิทธิภาพ ปลอดภัยจากแรงกดดันจากอำนาจแทรกแซงภายนอก ผู้ศึกษาจึงได้นำเสนอสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

4.1.1 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายการเมือง และแนวทางแก้ไข

จากการศึกษาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พบว่ากรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น โดยมีรายละเอียดในแต่ละตำแหน่งดังนี้

1. ตำแหน่งประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ซึ่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยตำแหน่งนั้น จากการศึกษพบว่า

³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 17.

นายกรัฐมนตรีมีสถานะเป็นข้าราชการการเมือง การกำหนดโครงสร้างให้ฝ่ายการเมืองเป็นประธาน กรรมการอาจเป็นการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการบริหารงาน ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งทางนโยบายและการบังคับบัญชาได้

2. การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองนั้นอาจจะมีระดับความเข้มข้นต่างกันไปและมีหลายรูปแบบตั้งแต่ การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) หรือในอดีตใช้คำว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึงการฉ้อโกงสิ่งที่เคยเป็นหรือสิ่งที่ควรเป็นของราษฎร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบันอาจไม่ตรงนักเพราะการฉ้อโกงเปลี่ยนรูปแบบไป เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเองและพรรคพวก ทั้งจากทรัพยากรสาธารณะ เงินในอนาคต และจากประชาชน หากเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งอาจเกี่ยวโยงกับ อาชญากรรมที่มีการจัดตั้งองค์กร (Organization Crime) จะเรียกว่า “การคอร์รัปชันทางการเมือง” (Political Corruption) และปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องตัดสินใจทำงานส่วนรวม ซึ่งคล้ายกับคำว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย⁴ การคอร์รัปชันในวงการตำรวจนั้นเป็นที่วิพากษ์ในสังคมอย่างกว้างขวางเป็นอันดับต้นๆ เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงจำเป็นต้องมีกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ถือเป็นกลไกหนึ่งในการกำกับดูแล ตรวจสอบการบริหารงาน และถ่วงดุลอำนาจของนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตรวจสอบกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การกำหนดให้ประธานเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองโดยตรงนั้น จึงเป็นการยอมรับอำนาจการเมืองให้มีส่วนในการบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงของนายกรัฐมนตรีกับกรรมการโดยตำแหน่งอีก 5 คน ก็พบว่า มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งถือเป็นฝ่ายการเมืองโดยแท้ โดยรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากบุคคลในพรรคการเมืองเดียวกันกับนายกรัฐมนตรีหรือมาจากสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลในกรณีเป็นรัฐบาลผสม และกรรมการโดยตำแหน่งอีก 3 คน คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ล้วนเป็นตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

⁴ วิทยากร เชิงกุล. (2549). แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. หน้า 20-21.

พ.ศ. 2534 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่า จึงมีความเป็นไปได้สูงมากที่จะได้กรรมการโดยตำแหน่ง (ข้าราชการประจำ) ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายการเมือง และปลัดกระทรวงนั้นเป็นตำแหน่งที่ได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่ปลัดกระทรวงจะมีมติไปในทางตรงกันข้ามกับรัฐมนตรีเพราะการลงมติค้านอาจส่งผลต่อการบริหารของกระทรวงในความรับผิดชอบของตนได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ยังกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการสรรหากรรมการ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ มีรายละเอียดกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่ง มีหลักการว่าให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสายละ 2 คน ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการพิจารณารายชื่อให้เหลือสายละ 1 คน แล้วนำเสนอคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่งพิจารณาเห็นชอบ ดังนั้น จึงอาจอธิบายวงจรเชื่อมโยงของการคัดสรรผู้ทรงคุณวุฒิได้ว่า คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่งเป็นผู้เลือก กรณีเช่นนี้อาจทำให้ได้บุคคลใกล้ชิดที่ได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายการเมือง ก่อให้เกิดการเกรงใจและการให้ผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน โครงสร้างในลักษณะนี้จึงเป็นโครงสร้างที่เป็นเอกภาพของฝ่ายการเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากบุคคลที่ฝ่ายการเมืองไว้วางใจ เป็นเหตุให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยง่าย โดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ต้องเป็นคนที่ฝ่ายการเมืองไว้วางใจ คนที่เป็นพรรคพวกคนหรือไม่คัดค้านพวกตนมากนักให้ได้ดำรงตำแหน่ง และจากการศึกษาที่ผ่านมายังพบว่าฝ่ายการเมืองของประเทศไทยยังมีปัญหาการร้องเรียนจำนวนมากทั้งที่ปรากฏทางสื่อมวลชน และผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน การเรียกร้องจากสังคมให้ใช้ระบบคุณธรรมและจริยธรรมในการโยกย้ายผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงการแทรกแซงลှอบบีกระบวนการคัดเลือกหรือสรรหาของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการพิจารณาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอิสระในการพิจารณากำหนดนโยบาย กำกับดูแล ตรวจสอบ จึงเป็นการยากที่จะเกิดการพัฒนาสังงานตำรวจแห่งชาติอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพบว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีเจตนารมณ์ให้เกิดการลดขั้นตอนการ

ทำงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพิ่มความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารงาน และปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจการเมือง จึงกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้ ก.ตร. มีอำนาจเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำสูงสุดในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุดของระดับ ส.9 เทียบเท่าปลัดกระทรวงตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2554 เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยเฉพาะ อันเป็นการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการประจำในส่วนราชการให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรืออาจกล่าวได้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระ บริหารงานอย่างคล่องตัว จึงกำหนดให้ลดขั้นตอนการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยให้มีเฉพาะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานเกี่ยวข้องกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

โดยที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้เป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในขณะเดียวกันด้วย จึงทำให้นายกรัฐมนตรีมีทั้งอำนาจกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจทั่วประเทศ จึงมีกรณีต้องพิจารณาว่าประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติควรมาจากฝ่ายการเมืองหรือไม่

การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่งนั้น แม้จะมีข้อเสียบางประการดังที่กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรกึ่งทหารกึ่งการเมือง ภารกิจสำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารในการสั่งการบางเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นภารกิจลับเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ การปราบปรามอาชญากรรมที่ซับซ้อน หรือแม้กระทั่งการจับกุมนักการเมืองที่กระทำความผิดทางอาญา จึงจำเป็นที่ต้องมีฝ่ายการเมืองเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับนโยบายบริหารของประเทศให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หากแต่จะกำหนดสัดส่วนกันอย่างไรเพื่อให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมมากที่สุด แม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการร่างกฎหมายในชั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีเจตนารมณ์ตรงกันให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอิสระจากอำนาจการเมือง หากแต่ในการพิจารณาชั้นวุฒิสภาก็มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและท้ายที่สุด

⁵ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 11 (2).

ก็ไม่อาจกำหนดโครงสร้างให้ฝ่ายการเมืองแยกออกไปจากคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติได้อย่างเด็ดขาด โดยเชื่อกันว่าการที่ประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนในการเลือกตั้งทั้งประเทศนั้น จะต้องทำหน้าที่อย่างดีที่สุดสำหรับประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อตอบสนองความไว้วางใจของประชาชนที่ลงคะแนนเลือกตั้ง

จากการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นมาขององค์กรอัยการ ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการในกระบวนการยุติธรรมของไทย และมีภารกิจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเชื่อมโยงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นว่า โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการในช่วงก่อนปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระสูงมาก ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้ประธานกรรมการมาจากการเลือกตั้งโดยผู้รับเลือกตั้งต้องเป็นข้าราชการบำนาญ ซึ่งเคยรับราชการอัยการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญและเคยรับราชการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า แต่การเป็นอิสระมากเกินไปก็มีข้อเสียบางประการเช่นกัน คือ การกำหนดนโยบายจะไม่มีเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหาร และหากปล่อยให้ตำรวจปกครองตนเองเป็นเวลานานเกินไป ก็อาจเกิดการผูกขาดอำนาจ และความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล ถือเป็น การแทรกแซงจากอำนาจภายนอกอย่างหนึ่งซึ่งเป็นผลเสียเท่ากันกับการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และเมื่อนำแนวคิดการให้อัยการปกครองกันเองเพื่อความ เป็นอิสระในการบริหารงานอัยการมาปรับใช้กับการได้มาซึ่งประธานคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ พบว่าไม่สอดคล้องกับภารกิจสำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ต้องการการสั่งการที่เด็ดขาด รวดเร็ว คล่องตัว เพื่อรักษาความสงบของบ้านเมือง การกำหนดนโยบายการรักษาความปลอดภัยของบ้านเมืองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ภารกิจด้านความมั่นคงของประเทศ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จำเป็นต้องทำควบคู่กับนโยบายทางการเมืองและการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการการให้ฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจะทำให้ลดปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจที่เกี่ยวข้องกันอีกด้วย

2. กรรมการ โดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวง มหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ากรรมการโดยตำแหน่งทั้ง 5 คน ยกเว้นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง เป็นผลให้องค์ประกอบส่วนใหญ่ของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติไม่มีความเป็นกลางและไม่เป็นอิสระ อาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ และยังถ้ากรรมการที่มีมาจากสมาชิกพรรคเดียวกันจะมีความเป็นเอกภาพสูง

มาก ทำให้เกิดการบล็อกโหวต (Block vote) ในการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ แต่ก็อาจเกิดปัญหาในทางกลับกัน กรณีที่กรรมการโดยตำแหน่งมาจากสมาชิกพรรคการเมืองคนละขั้ว หรือมีความขัดแย้งกัน ก็จะทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ เช่นในกรณีนายกรัฐมนตรีเสนอแต่งตั้ง พล.ต.อ. ปทีป ตันประเสริฐ เพื่อดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่เกิดความขัดแย้งในการลงมติระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมาจากคนละพรรคการเมืองกับนายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยจึงลงมติสวนทางกับนายกรัฐมนตรีในการประชุมหยั่งเสียง เป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นเวลาเกือบหนึ่งปี ซึ่งในกรณีนี้ยังเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่าการแต่งตั้งรักษาราชการเป็นระยะเวลาโดยไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งจริงจะกระทำได้หรือไม่ และจะถือได้หรือไม่ว่านายกรัฐมนตรีผู้มีอำนาจเสนอชื่อ และคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติผู้มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และควรต้องรับผิดชอบต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างไร ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ ผู้ศึกษาจึงจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

จากกรณีปัญหาความไม่เป็นเอกภาพและความขัดแย้งของฝ่ายการเมืองที่นำเสนอข้างต้น อาจส่งผลต่อการทำหน้าที่อย่างเที่ยงธรรม ตรงไปตรงมา ดังนั้น การให้ฝ่ายการเมืองมีเอกภาพมากขึ้นไปในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ในขณะที่นักการเมืองในประเทศไทยยังมีปัญหาการคอร์รัปชันและปัญหาด้านจริยธรรมอยู่เป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าในทางทฤษฎีนักการเมืองจะเป็นผู้แทนจากภาคประชาชนอย่างแท้จริงที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็มิได้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างจริงจัง จึงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้มืองค์ประกอบจากฝ่ายการเมืองจำนวนหลายคน

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน พิจารณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการโดยตำแหน่ง ตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549

ระเบียบ ก.ต.ช. กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ด้านใดด้านหนึ่ง ดังต่อไปนี้⁶

1) ด้านกฎหมาย

⁶ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 3.

- 2) ด้านการงบประมาณ
- 3) ด้านการพัฒนาองค์กร
- 4) ด้านการวางแผน หรือการบริหารและจัดการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ดำเนินการดังนี้⁷

(1) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พิจารณาเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ด้านละอย่างน้อยสองคนตามที่เห็นสมควรต่อ ประธาน ก.ต.ช. ตามแบบ ก.ต.ช.1 พร้อมประวัติและผลงานของผู้ทรงคุณวุฒิ ตามแบบ ก.ต.ช. 2

(2) ประธาน ก.ต.ช. พิจารณาคัดเลือกรายชื่อตาม (1) ด้านละหนึ่งคน เสนอต่อ ก.ต.ช. โดยตำแหน่ง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ข้อ 5 ประธาน ก.ต.ช. นำรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาในแต่ละด้านขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ นโยบายตำรวจแห่งชาติ⁸

โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกร่วมเป็นกรรมการด้วย เป็นโครงสร้างที่มีความเหมาะสม เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจโดยบุคคลภายนอกของกรรมการภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติและฝ่ายการเมือง หากแต่การคัดเลือกกำหนดให้เป็นดุลพินิจของกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งส่วนใหญ่มาจากฝ่ายการเมือง อันประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็มีฐานะเป็นเพียงกรรมการ โดยตำแหน่งคนหนึ่งเท่านั้น เมื่อพิจารณาแล้วผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกล้วนเป็นบุคคลที่มาจากฝ่ายการเมืองที่อาจมีปัญหาคานการแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์บางประการ ดังนั้นจึงมีปัญหาว่าจะเป็นการเหมาะสมและเที่ยงตรงเพียงพอหรือไม่ที่จะให้ฝ่ายการเมืองใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ ในทางทฤษฎีเชื่อว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเป็นองค์ประกอบที่สำคัญใน

⁷ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 4.

⁸ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 5.

การจัดตั้งองค์กรกลุ่ม เป็นองค์กรถ่วงดุลอำนาจ และเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ของ คณะกรรมการอย่างอิสระและเป็นกลาง เป็นกลุ่มที่ปลอดจากผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่มีส่วนได้เสีย กับองค์กร และมีความเที่ยงธรรมทำให้การทำหน้าที่ที่มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ซึ่งเห็นได้จาก องค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการต่างๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ คณะกรรมการข้าราชการอัยการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สภากรุงเทพมหานคร และสภาองค์กรส่วนท้องถิ่น ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การจะได้คนดี คนเก่ง เข้ามาบริหารงานจำเป็นต้องสร้างกลไกในการคัดเลือกที่เหมาะสม ต้องกำหนดวิธีการได้มาให้ความยุติธรรม เป็นกลาง ไม่เปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอก

แนวทางแก้ไขปัญหากลุ่มประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่ง มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจาก ภารกิจอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นแบบกึ่งทหาร กึ่งการเมืองมีการกิจบางประการที่จำเป็นต้องใช้การสั่งการอย่างเด็ดขาด รวดเร็ว เช่น ภารกิจเพื่อความมั่นคงของประเทศ ภารกิจในการปราบปรามอาชญากรรมร้ายแรง หรือการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากภัยก่อการร้ายและการจลาจล การกำหนดนโยบาย และทิศทางการบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงนโยบายและการสั่งการ กับฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจากการศึกษาโครงสร้างองค์กรตำรวจใน บางประเทศ พบว่าในประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ และฝรั่งเศสกำหนดให้ฝ่ายการเมืองเป็นประธานทั้งสิ้น แต่ในประเทศญี่ปุ่นมีระบบการควบคุมไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซง สร้างความเป็นกลาง ทางการเมือง โดยให้คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติอยู่ในการควบคุมของสำนัก นายกรัฐมนตรี แต่ห้ามมิให้รัฐมนตรีในฐานะประธานใช้สิทธิออกเสียงในการแต่งตั้งผู้บริหาร ระดับสูงของสำนักงานตำรวจ ซึ่งถือเป็นการพยายามแยกฝ่ายการเมืองออกจากสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ

เมื่อกำหนดให้ประธานกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายการเมืองเพียง ตำแหน่งเดียว จะทำให้ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองลดลง อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายการเมืองจะมี เพียงตำแหน่งเดียวก็ตาม แต่เป็นตำแหน่งสำคัญ ตำแหน่งประธานกรรมการนั้นสามารถชี้นำ กรรมการอื่นได้ อีกทั้งยังเป็นผู้กำหนดระเบียบวาระการประชุมอีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุม การใช้ดุลพินิจของประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่มาจากฝ่ายการเมือง ผู้ศึกษา เห็นสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ กำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีในฐานะ ประธานกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติออกเสียงลงมติในกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติ และเพื่อป้องกันมิ

ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือประธานกรรมการ ใช้อำนาจกระทำการใดๆ อันเป็นการต่อทุจริตเกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องในฝ่ายการเมือง แนวทางแก้ไขอีกประการหนึ่งผู้ศึกษาเห็นสมควร กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง และเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมไว้ตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. แนวทางแก้ไขปัญหากรรมการโดยตำแหน่งมาจากฝ่ายการเมือง จำนวน 5 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ แบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ

ให้ตัดฝ่ายการเมืองออกจากโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (กรรมการโดยตำแหน่ง) ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และให้มีกรรมการตัวแทนจากภาคประชาชนที่เป็นอดีตข้าราชการตำรวจแทน เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการกำหนดทิศทางการบริหารและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ จึงจำเป็นต้องมีบุคคลที่มีประสบการณ์ในการบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อสะท้อนปัญหาของข้าราชการตำรวจทั้งประเทศอย่างแท้จริง และมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดให้ผู้แทนภาคประชาชนที่เป็นอดีตข้าราชการตำรวจนั้น เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ และสมควรกำหนดระยะเวลาที่พ้นจากตำแหน่งพอสมควรที่ไม่ใกล้กันมากเพื่อป้องกันการสืบทอดอำนาจ หรือมีส่วนได้เสีย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่า การปรับเปลี่ยนองค์กรตำรวจให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ได้ต้องเริ่มต้นจากตำรวจเอง และการให้ตำรวจบริหารกันเองนั้น นอกจากจะสะท้อนปัญหาขององค์กรได้อย่างแท้จริงแล้ว บุคคลที่รักและศรัทธาในวิชาชีพตำรวจจะทำงานอย่างทุ่มเท เสียสละ และเพื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างดียิ่ง

สำหรับการกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ โดยตำแหน่ง มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นตำแหน่งบริหารสูงสุดรองจากนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่หลักในการบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงถือได้ว่าเป็นฟันเฟืองหลักและมีความสำคัญมากในการขับเคลื่อนนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เกิดเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อเชื่อมโยงนโยบายของคณะกรรมการกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนต่างๆ ให้เกิดผลในทาง

ปฏิบัติ สามารถนำเสนอปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการ เพื่อพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จากการศึกษาพบว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงจำนวนมาก ด้วยกระบวนการคัดสรรที่ผ่านระบบการแข่งขันอย่างเป็นธรรมของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และการฝึกฝน ฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรตำรวจในประเทศไทย ควรเริ่มต้นจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเอง ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติที่ทราบปัญหาอุปสรรคเป็นอย่างดี ควรจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการด้วย เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงนโยบายกับเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกระดับ หากแต่จะให้ข้าราชการตำรวจในราชการหรือนอกราชการอย่างใดจะมีความเหมาะสมกว่ากันนั้น ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้เป็นผู้รับบำนาญ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการตำรวจมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ทั้งนี้ เป็นการพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะถูกดำเนินการทางวินัย ให้เป็นการทิ้งช่วงเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจระหว่างกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่เคยเป็นข้าราชการตำรวจกับตำรวจที่ยังรับราชการอยู่ แต่ก็ไม่ควรจะพ้นจากตำแหน่งนานเกินไป เพราะยังเข้าใจกระบวนการทำงาน นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติดีอยู่ และยังมีภาวะกระตือรือร้นที่จะทำงานอยู่พอสมควร

แนวทางแก้ไขเพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการคัดเลือกมาเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมนั้น ต้องปรับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการได้มา คุณสมบัติ และกระบวนการสรรหาให้มีความเหมาะสมตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และระเบียบ ก.ต.ช. กำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ เพราะการกำหนดให้กรรมการโดยตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นผู้คัดเลือก ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งมีโอกาสแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เพื่อให้คนใกล้ชิดหาประโยชน์ในทางที่มิชอบได้ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดกระบวนการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาที่เป็นอิสระ มีความเป็นกลาง จำนวนกรรมการมีสัดส่วนที่สมดุล มีความหลากหลาย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดให้องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ มาจากองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

1) กรรมการจากตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานทางปกครอง จำนวน 3 คน ได้แก่ อัยการสูงสุด ปลัดกระทรวงยุติธรรม และปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 3 หน่วยงานมีลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมในประเทศไทย มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นอย่างดี ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งใน

กระบวนการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติ มีความรู้ความสามารถตรงตามความต้องการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาชน จำนวน 2 คน ได้แก่ ตัวแทนของกรรมการสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีวิธีการสรรหาที่หลากหลายจากกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม องค์กรนี้จึงมีความเป็นอิสระสูง และสามารถเป็นตัวแทนที่สามารถสะท้อนความต้องการและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

3) กรรมการจากตัวแทนนักวิชาการ จำนวน 2 คน เลือกมาจากที่ประชุมอธิการบดีทั่วประเทศ ในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางสูง เนื่องจากไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเป็นกลุ่มที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งกรรมการจากกลุ่มนี้เป็นที่ยอมรับให้เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระในประเทศไทยหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โดยให้คณะกรรมการสรรหากำหนดขั้นตอน กระบวนการสรรหาที่มีความเป็นกลาง โดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน และกำหนดห้ามมิให้กรรมการสรรหาตาม 2 และ 3 สังกัดพรรคการเมือง

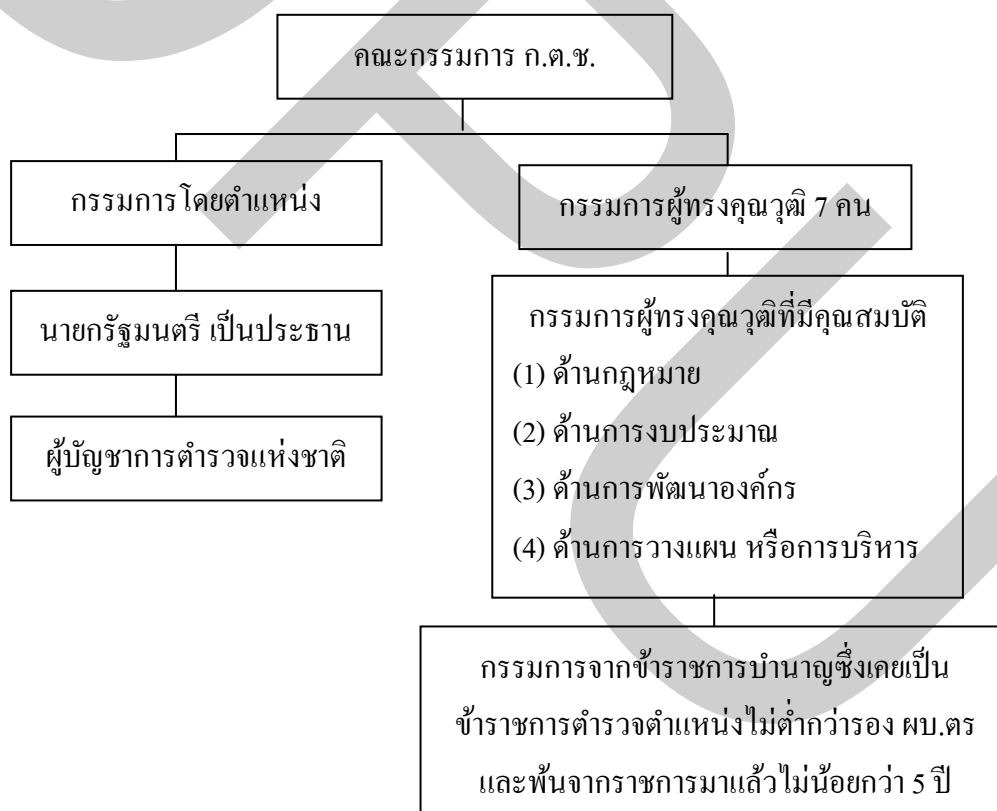
การกำหนดให้ประธานกรรมการ โดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทขึ้นไปคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ต.ช. และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ต.ช.

การกำหนดโครงสร้างของเลขานุการคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ โดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีข้อดีที่ทำให้การขับเคลื่อนการประชุม การนำนโยบายไปทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติมีความรวดเร็ว คล่องตัว เนื่องจากฝ่ายเลขานุการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจหมายถึงการได้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้รับการไว้วางใจมาทำหน้าที่เลขานุการ แต่มีข้อเสียอยู่เช่นกันคือ การทำหน้าที่ไม่มีความต่อเนื่อง ฝ่ายเลขานุการอาจเปลี่ยนแปลงไปตามตัวผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งที่ผ่านมาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่ละคนมีช่วงเวลาดำรงตำแหน่งไม่เกินสองปี

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง และไม่ยึดโยงกับตัวบุคคล สมควรปรับเปลี่ยนให้ฝ่ายเลขานุการกำหนดโดยตำแหน่ง ซึ่งตำแหน่งที่เหมาะสมคือ หัวหน้าสำนักงาน ก.ต.ช. ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลสำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยเฉพาะ การ

ทำงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีข้อดีที่ฝ่ายเลขานุการสามารถทำงานได้อย่างมีอิสระ ไม่ต้องอยู่ภายใต้การสั่งการของผู้บังคับบัญชา

กล่าวโดยสรุป แนวทางแก้ไขปัญหาโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง สร้างกลไกในการถ่วงดุลตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และเพิ่มตัวแทนจากภาคประชาชนเพื่อความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ดังต่อไปนี้



ตารางเปรียบเทียบโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

โครงสร้างคณะกรรมการ ก.ต.ช. ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547	โครงสร้างคณะกรรมการ ก.ต.ช. ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .
<p>มาตรา 17 “ให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการโดยตำแหน่ง จากผู้ที่มีคุณสมบัติดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> (1) ด้านกฎหมาย (2) ด้านการงบประมาณ (3) ด้านการพัฒนาองค์กร (4) ด้านการวางแผน หรือการบริหาร <p>ให้ประธานกรรมการ โดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ต.ช. และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ต.ช.</p>	<p>มาตรา 17 “ให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ 2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 3. กรรมการ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ <ol style="list-style-type: none"> (ก) กรรมการ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ ด้านกฎหมาย หรือการงบประมาณ หรือการพัฒนาองค์กร หรือการวางแผน หรือการบริหาร (ข) กรรมการ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจมาแล้ว ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และพ้นจากราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี <p>หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตาม (3) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ต.ช.</p> <p>ให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ต.ช. เป็นเลขานุการ และประธานกรรมการอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจสำนักงาน ก.ต.ช. โดยคำแนะนำของหัวหน้าสำนักงาน ก.ต.ช. จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”</p>

4.1.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ กรณีการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแนวทางแก้ไข

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมี 2 ประเด็นดังนี้

4.1.2.1 ปัญหาการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี เสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

สภาพปัญหาการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ที่เกิดขึ้นภายหลังมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 18 (3)⁹ ในเรื่องนี้ คือ ในวาระแต่งตั้งประจำปี 2552 พล.ต.อ.พัชรวาท วงษ์สุวรรณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้นจะเกษียณอายุราชการในวันที่ 1 ตุลาคม 2552 ในกระบวนการคัดเลือกซึ่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติกำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาคัดเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี จึงได้กำหนดให้มีการประชุม ก.ต.ช. เพื่อลงมติคัดเลือก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ นายกรัฐมนตรีได้เสนอชื่อ พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ จเรตำรวจแห่งชาติ (จตช.) เป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อที่ประชุม ผลการประชุมปรากฏว่า ให้เลื่อนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกไป โดย พล.ต.อ.สุเทพ ชรรณรักษ์ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้รายละเอียดว่า ก.ต.ช. ต้องการให้บุคคลที่อยู่ในข่ายอีก 9 คน ได้มีโอกาสแสดงวิสัยทัศน์ และการแต่งตั้งจะต้องมีความรอบคอบ จึงนัดประชุมครั้งที่ 2 ในการประชุมห้วงเสด็จ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีมติไม่เป็นเอกฉันท์ เป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีไม่เสนอชื่อ พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ ให้ที่ประชุมพิจารณาอีก แต่ได้ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ รักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นเวลาเกือบหนึ่งปี จนกระทั่ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ พ้นจากราชการเพราะเหตุเกษียณอายุ โดยที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอำนาจโต้แย้งแต่อย่างใด เนื่องจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้แต่เพียงว่าให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ จึงเห็นได้

⁹ มาตรา 18 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 ให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (3) พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ.

ว่าการเสนอชื่อข้าราชการตำรวจที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจโดยลำพังของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งกรณีนี้เกิดปัญหาเนื่องจากนายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเป็นคนเดียวกัน เมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่เสนอรายชื่อ และในขณะเดียวกันในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติก็ไม่กำหนดให้มีวาระพิจารณา คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติจึงมีอาจกระทำการพิจารณาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ และจากบทบัญญัติมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติหาได้มีอำนาจสั่งการนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่อย่างใดไม่

จากข้อเท็จจริงข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาสำคัญเกิดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอิสระบนพื้นฐานของความเป็นธรรม เมื่อไม่ได้บุคคลที่ตนไว้วางใจมาทำหน้าที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก็หลีกเลี่ยงการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งกรณีปัญหานี้เกิดขึ้นจากความขัดแย้งและความไม่มีเอกภาพของฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากพรรคร่วมรัฐบาลเดียวกัน ทำให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะได้รับ อาทิเช่น การได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนสูงขึ้น สิทธิการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น

ในประเทศญี่ปุ่นมีการวางระบบความเป็นกลางทางการเมืองและความเป็นอิสระ โดยให้คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ อยู่ภายใต้สำนักงานคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจบังคับโดยตรงหรือควบคุมสำนักงานตำรวจ และยังให้คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติทำหน้าที่แต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงของจังหวัดต่างๆ ส่วนในระดับจังหวัดก็เช่นเดียวกัน คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัดไม่อาจแทรกแซงการดำเนินคดีหรือการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจได้ หัวหน้าตำรวจจังหวัดก็ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ โดยความยินยอมของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัด และแม้ว่าจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ แต่ก็มีข้อห้ามมิให้รัฐมนตรีในฐานะประธานใช้สิทธิออกเสียงในกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และหัวหน้าตำรวจจังหวัด จึงเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นวางกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลไว้ได้ดีระดับหนึ่งซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในองค์กรตำรวจต่างประเทศ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ซึ่งก็เป็น

หลักประกันว่าการแต่งตั้งนั้นผ่านกระบวนการคัดเลือกจากบุคคลที่มีความเป็นกลาง แต่การนำมาปรับใช้กับประเทศไทยไม่ได้นำมาใช้ครบทุกประการ จึงน่าจะนำมาเป็นแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

แนวทางแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ 2 ประการคือ

1) กำหนดรายละเอียดกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการแห่งชาติไว้ให้ชัดเจน ดังนี้

ให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(ก) ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจโดยคำนึงถึงระบบอาวุโส และผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาคัดเลือก

(ข) การพิจารณาคัดเลือกให้ใช้มติเสียงข้างมาก โดยที่ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานใช้สิทธิออกเสียงคัดเลือก

2) กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการคัดเลือกหรือสรรหาไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย โดยเทียบเคียงกับการได้มาซึ่งตำแหน่งปลัดกระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยอาจกำหนดให้ดำเนินการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก่อนวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติครบวาระ ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอเหตุผลต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อใช้ดุลพินิจในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม และแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนไว้ให้ชัดเจน

4.1.2.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งรักษาราชการแทนหรือการช่วยราชการของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้แต่เพียงว่าให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจ

เพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอเท่านั้น¹⁰ มิได้รวมถึงอำนาจในการถอดถอนหากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขาดคุณสมบัติหรือมีเหตุอื่นอันสมควรให้พ้นจากตำแหน่ง รวมถึงการโยกย้าย หรือการช่วยราชการด้วย กรณีจึงเป็นปัญหาว่าใครควรจะเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วหากพระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ว่าด้วยเรื่องการถอดถอน การโยกย้าย การสั่งให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี หรือการช่วยราชการของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่ามาใช้ในการพิจารณา ได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจสั่งการโดยล้าพังกตามมาตรา 11 (2) และสำหรับการรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีที่ตำแหน่งว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติราชการได้¹¹ ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการถอดถอน การโยกย้าย การสั่งให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี หรือการช่วยราชการ จึงจำเป็นต้องศึกษาเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนเพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติต่อไป

การที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจแต่งตั้งรักษาการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจนครบวาระยังเป็นปัญหาว่ากระทำได้อหรือไม่ เนื่องจากการรักษาการแทนหรือการรักษาการในตำแหน่ง หมายถึง การให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบงานในตำแหน่งอื่นอีกตำแหน่งหนึ่ง เป็นการชั่วคราวในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ การรักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจจะทำให้เกิดปัญหาการพัฒนาตำรวจ ทั้งเชิงโครงสร้าง และเชิงเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง การแทรกแซงทางการเมือง เรื่องการแต่งตั้งบุคคล รวมทั้งติดตามและตรวจสอบการทำงานของตำรวจ

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมถึงการโยกย้าย การออกคำสั่งช่วยราชการ นับแต่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติใช้บังคับ คือ มีการแต่งตั้ง

¹⁰ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 18(4).

¹¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง.

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาแล้ว 9 ครั้ง แต่ไม่มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใดดำรงตำแหน่งจนถึงเกษียณอายุราชการ มีรายละเอียดดังนี้

1. พลตำรวจเอกสันต์ ศรีदानนท์ เริ่มวาระ 1 ตุลาคม 2544 ถึง 30 กันยายน 2547 ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจนเกษียณอายุราชการ (22 มีนาคม พ.ศ. 2547 – 30 กันยายน 2547)

2. พลตำรวจเอกสุนทร ชัยขวัญ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2547 – 30 กันยายน 2547

3. พลตำรวจเอกโกวิท วัฒนะ เริ่มวาระ 1 ตุลาคม 2547 ถึง 22 เมษายน 2550 ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจนพ้นจากตำแหน่ง (5 กุมภาพันธ์ 2550-22 เมษายน 2550) ภายหลังคำสั่งศาลปกครองกลางพิจารณาว่าอยู่ในตำแหน่งจนเกษียณอายุราชการในวันที่ 30 กันยายน 2550

4. พลตำรวจเอกเสรีพิศุทธิ์ เตมียาเวส เริ่มวาระ 1 ตุลาคม 2550 ถึง 8 เมษายน 2551 รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550 – 1 ตุลาคม 2550 และมีคำสั่งให้ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจนพ้นจากตำแหน่ง (29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 – 8 เมษายน 2551)

5. พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ เริ่มวาระ 8 เมษายน 2551 ถึง 30 กันยายน 2552 รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตั้งแต่วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 – 8 เมษายน 2551 และมีคำสั่งให้ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 – 21 ธันวาคม 2551) ลาพักร้อน (4 สิงหาคม 2552- 10 สิงหาคม 2552) ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจนเกษียณอายุราชการ (9 กันยายน 2552 – 30 กันยายน 2552)

6. พลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2552- 10 สิงหาคม 2552

7. พลตำรวจเอกธานี สมบูรณ์ทรัพย์ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2552- 30 กันยายน 2552

8. พลตำรวจเอกปทีป ตันประเสริฐ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ วาระแรก ตั้งแต่วันที่ 28 พฤศจิกายน 2551 – 21 ธันวาคม 2551 และรักษาการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ วาระที่สอง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2552 – 2 กันยายน 2553

9. พลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2553 จนถึงปัจจุบัน

แนวทางแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายของนายกรัฐมนตรีนการออกคำสั่งรักษาราชการแทนหรือการช่วยราชการของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่นายรัฐมนตรีเสนอ แต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ ให้ดำรงตำแหน่งรักษาราชการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นเวลายาวนานถึง 11 เดือน 2 วัน โดยไม่ดำเนินการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติคัดค้านั้น แม้จะ ไม่มีข้อกำหนดกำหนดเป็นความผิด และไม่มีกฎหมายใดระบุระยะเวลารักษาราชการแทนกรณีตำแหน่งว่างลงจะรักษาราชการได้นานเท่าไร ดังนั้นการรักษาราชการในตำแหน่งที่ว่างลงจึงไม่มีกำหนดเวลา แต่เนื่องจากตำแหน่งรักษาราชการนั้น เป็นการทำงานแทนเจ้าของตำแหน่งที่แท้จริงในหลายครั้งผู้รักษาราชการก็ไม่อาจทำงานบางอย่างได้ดี หรืออาจทำได้ก็ไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควรในขณะปฏิบัติหน้าที่ เช่น ตำแหน่งรักษาราชการแล้วมีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ในอำนาจแม้จะทำได้แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับ ซึ่งในกรณีนี้เคยมีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเห็นว่าควรจะต้องแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้เรียบร้อยก่อนที่จะแต่งตั้ง ข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือจเรตำรวจแห่งชาติลงมาถึงผู้บังคับการ เพื่อให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติใหม่ได้มีโอกาสคัดเลือกบุคคลที่จะมาทำงานด้วย จนถึงขั้นมีการประท้วงด้วยการไม่เข้าประชุมของกรรมการข้าราชการตำรวจ ในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการแห่งชาติ หรือจเรตำรวจแห่งชาติลงมา นอกจากนี้ในประเด็นปัญหาข้อกำหนดว่าการแต่งตั้งรักษาราชการเป็นระยะเวลาสั้น โดยไม่ดำเนินการกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งจริงจะถือได้หรือไม่ว่านายรัฐมนตรีผู้มีอำนาจเสนอชื่อให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่นั้น ในกรณีนี้เห็นได้ว่านายรัฐมนตรีเสนอชื่อแต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ แล้วแต่การเสนอแต่งตั้งยังไม่บรรลุผล จึงไม่อาจถือได้ว่านายรัฐมนตรี ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนกรณีการยังคงให้ พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐดำรงตำแหน่ง รักษาราชการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นานเป็นเวลาเกือบปีนั้นก็ไม่มีกฎหมายกล่าวถึงระยะเวลารักษาราชการและนายรัฐมนตรี ก็อาจอ้างได้ว่ายังมีภารกิจอื่นที่จำเป็นกว่าที่จะต้องปฏิบัติให้เสร็จสิ้นก่อนยังไม่มีควมจำเป็นเร่งด่วนที่จะแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น

การรักษาราชการแทนในตำแหน่ง ถ้าตำแหน่งข้าราชการตำรวจใดว่างลง และยังมีได้แต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นครั้งคราวให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้ที่มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการตำรวจซึ่งเห็นสมควรรักษาราชการแทนในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้ และสำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไปให้ถือว่า

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งรักษาราชการแทน¹² และให้ผู้รักษาราชการแทน มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ในกรณีที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งแต่งตั้ง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนในทำ หน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างที่รักษาราชการ แทนด้วย¹³ และในกรณีที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้อำนาจหรือหน้าที่ใดเป็นของปลัดกระทรวง การใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว สำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ถือเป็นอำนาจและหน้าที่ของ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ¹⁴

เมื่อไม่มีข้อกำหนดกำหนดว่าการให้มีการรักษาราชการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นเวลานานจะถือเป็นความผิดก็จะต้องยอมรับผลว่า เมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ การสั่งการข้าราชการตำรวจก็ย่อมไม่เป็นเอกภาพมีผลต่อระดับปฏิบัติการที่อาจปฏิบัติ หน้าที่ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ยังส่งผลให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจล่าช้าออกไปด้วย ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยควรมีข้อกำหนดที่ชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลาการ แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และคุณสมบัติข้าราชการตำรวจที่นายกรัฐมนตรีจะเสนอให้ ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงควรกำหนดเวลาว่าเมื่อตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติใกล้จะครบวาระ ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คนใหม่ก่อนครบวาระ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่ทำการเสนอชื่อ ให้นำ บทบัญญัติมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับการนับองค์ประชุมของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาใช้ โดยให้กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติจำนวนไม่ น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ขอให้มีการประชุมคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อมีมติให้ นายกรัฐมนตรีดำเนินการสรรหาข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติเหมาะสมแล้วนำรายชื่อเสนอ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 18 (3) รวมทั้ง กำหนดระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จด้วย และในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ไม่ยอมรับรายชื่อข้าราชการตำรวจที่นายกรัฐมนตรีนำเสนอพิจารณาคัดเลือกในการเสนอชื่อครั้งที่ 1 หากนายกรัฐมนตรียังเห็นสมควรยืนยันรายชื่อดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีเรียกประชุม

¹² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 72.

¹³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 75.

¹⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 76.

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาทบทวนรายชื่อเดิมเป็นครั้งที่สอง หากที่ประชุมยังไม่เห็นชอบอีก ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาแทน ทั้งนี้หากรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีเสนอชื่อมาแทนนั้นคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาไม่เห็นชอบ ก็ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดที่นายกรัฐมนตรีได้เสนอชื่อมาแล้วเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้ถือว่าคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติให้การยอมรับผู้นั้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

4.2.1 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลาในในการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะ เรียกชื่อว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล เพื่อทำหน้าที่การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น เลื่อนยศ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจลงมา จนถึงผู้บังคับการ ส่วนการแต่งตั้งในระดับอื่นๆ อยู่ในอำนาจของผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการ อันมีผลให้การจัดระบบไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การบังคับบัญชาการแต่งตั้งและการโยกย้ายหรือการดำเนินการทางวินัยเกิดความเป็นธรรม ความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁵

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีโครงสร้าง¹⁶ ดังนี้

- 1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- 2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน ได้แก่ เลขาธิการ ก.พ. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปัจจุบันมีจำนวน 6 คน)
- 3) กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับการเลือก โดยมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้
 - (1) ผู้ซึ่งเคยรับราชการ เป็นข้าราชการตำรวจ ในตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าผู้บัญชาการขึ้นไปจำนวนห้าคน แต่ต้องเป็นผู้ซึ่งพ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกินหนึ่งปี

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 121 ตอนที่ 18ก วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2547.

¹⁶ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30.

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจจำนวนหกคน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญ ในสาขานิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ อาชีววิทยาและงานยุติธรรม หรือสาขาอื่นตามที่ ก.ตร. กำหนดสาขาละไม่เกินหนึ่งคน เว้นแต่ในกรณีที่มี รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่งเพิ่มขึ้น ก็ให้มีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกตามจำนวนรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เพิ่มขึ้น

4) ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นเลขานุการ ก.ตร. และรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. จำนวน 2 คน

ในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ผู้ศึกษาเห็นว่าองค์ประกอบมีความเหมาะสมค่อนข้างมาก มีเพียงปัญหาบางประการที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการ คือ การกำหนดองค์ประกอบให้มีข้าราชการการเมืองเป็นประธานคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.2.1.1 ปัญหาตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมาจากฝ่ายการเมือง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นประธานโดยตำแหน่ง ส่งผลให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ ถูกแทรกแซงจากองค์กรภายในและภายนอก โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอิทธิพล เป็นเหตุให้ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่อาศัยนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลในการใช้เส้นสายเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือมีผลประโยชน์ดีกว่า เนื่องจากเชื่อว่านักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลเหล่านั้นจะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ อย่างไรก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็พยายามออกหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันปัญหาเหล่านี้ แต่ก็ไม่สามารถยับยั้งปัญหาการแทรกแซงจากข้าราชการการเมือง ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจได้ เป็นเหตุให้ข้าราชการตำรวจที่มีผลการปฏิบัติงานดี มีความรู้ความสามารถ ทুমุแท เสียสละในการปฏิบัติหน้าที่ขาดแรงจูงใจ ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ซึ่งเห็นได้ชัดจากปัญหาร้องเรียนของข้าราชการตำรวจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจประจำปีปรากฏในสื่อมวลชนเมื่อ 2 ปีที่ผ่านมา กรณี พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ผู้กำกับการตำรวจภูธรบันนังสตา ซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มาตั้งแต่รับราชการเป็นพลตำรวจมีผลการปฏิบัติงานดีเด่นชัดเจนเป็นรูปธรรม ขอย้ายออกจากพื้นที่ในปีสุดท้ายก่อนเกษียณอายุราชการ เนื่องจากปัญหาสุขภาพและการถูกตั้งค่าหัวจากผู้ก่อการความไม่สงบในพื้นที่สีแดง แต่ไม่สามารถโยกย้ายได้ จึงเป็นเหตุให้ พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา

และเมื่อไม่ได้รับการเหลียวแลจากผู้บังคับบัญชา จึงร้องเรียนเรื่องดังกล่าวกับสื่อมวลชนอีกทางหนึ่งด้วย และอีกหนึ่งเดือนต่อมาก็เกิดข่าวใหญ่ที่สื่อมวลชนเสนอข่าวกันครึกโครมอีกครั้งว่า พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ได้เสียชีวิตลงในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่อำเภอบันนังสตา จึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมอย่างรุนแรงว่าการเสียชีวิตของ พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา เป็นผลจากความอภัยในการแต่งตั้งโยกย้ายของวงการเสีกาภิ ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตื่นตัวและทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏผลว่า พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ไม่ได้โยกย้ายเพราะเหตุการณ์แทรกแซงจากฝ่ายการเมือง แต่ก็มีได้มีข้าราชการการเมืองคนใดแสดงความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว และในปีต่อมาก็เกิดปัญหาเรื่องเรียนในลักษณะเดียวกันอีกของ พล.ต.ต.วิสุทธิ วานิชบุตร ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 ได้ออกมาร้องเรียนต่อสื่อมวลชนกล่าวหาคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะนายรัฐมนตรีในฐานะประธานว่าไม่ให้ความเป็นธรรมในการโยกย้าย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาของ พล.ต.ต.วิสุทธิ วานิชบุตร เป็นเหตุให้นักการเมืองผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เสียผลประโยชน์ จึงได้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยบุคคลใกล้ชิดกับนายรัฐมนตรี เพื่อมีคำสั่งให้ พล.ต.ต.วิสุทธิ วานิชบุตร ย้ายออกจากพื้นที่และไม่ให้รับผิดชอบงานด้านสืบสวนสอบสวนปราบปรามอีก นอกจากนี้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายยังสะท้อนให้เห็นได้ชัดจากจำนวนข้าราชการตำรวจที่ลาออกจากราชการที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี เพื่อไปบรรจุรับราชการในองค์กรในกระบวนกรยุติธรรมอื่น เช่น ศาล สำนักงานอัยการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือองค์กรยุติธรรมต่างประเทศ

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอีกเรื่องหนึ่งจากการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือกรณีศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552 ให้มีการเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ฉบับลงวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2552 ลำดับที่ 3 ที่แต่งตั้ง พล.ต.ท.วัชรพล ประสารราชกิจ ในขณะที่ให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป เนื่องจาก พล.ต.อ.ชลอ ชวงษ์ ที่ปรึกษา สบ.10 (ด้านป้องกันปราบปราม) ได้ยื่นฟ้องผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจแห่งชาติ (ก.ตร.) และนายรัฐมนตรี ศาลปกครองได้กำหนดประเด็นพิจารณาว่ากระบวนกรพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ว่างลง 1 ตำแหน่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 บัญญัติขั้นตอนการแต่งตั้งตำรวจ โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตรวจสอบคุณสมบัติและกระบวนกรสรรหาให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดคก

ก.ตร.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งการโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติ และ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 โดยคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีความเร่งรีบและไม่เป็นอิสระอย่างชัดแจ้ง และการที่ คณะกรรมการคัดเลือกฯ ประชุมเพื่อพิจารณาดังกล่าว โดยมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติร่วมพิจารณาด้วยเข้าลักษณะว่ามีสภาพร้ายแรง ซึ่งจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางขัดต่อเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติฯ และ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

นอกจากนั้น การแจ้งกำหนดนัดประชุมเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติในวันที่ 19 มีนาคม 2552 ของคณะกรรมการคัดเลือกฯ อ้างว่า เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนนั้นเห็นว่า ตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ว่างอยู่ 1 ตำแหน่ง เหตุเพราะ พล.ต.อ.ปรุง บุญผดุง รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปเป็นหัวหน้านายตำรวจราชสำนักตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 แต่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการคัดเลือกแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวในทันที ดังนั้นการคัดเลือกรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงไม่ใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน อีกทั้งมีเหตุที่น่าสงสัยว่าการเรียกประชุมในวันที่ 19 มีนาคม 2552 ได้มีการประชุมจริงหรือไม่หรือเป็นการแจ้งเวียนส่งเรื่องเพื่อขอรับความเห็นจากคณะกรรมการคัดเลือกฯ ตาม ประกาศของ ก.ตร.และเมื่อเปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและประวัติรับราชการของ พล.ต.อ.ชลอ ชวงษ์ (ซึ่งขณะนั้นยศ พล.ต.ท.) กับ พล.ต.ท.วัชรพล ประสารราชกิจ ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นว่า ในส่วนของ พล.ต.อ.ชลอ ชวงษ์ ระบุว่า มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารและป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเป็นอย่างดี ส่วน พล.ต.ท.วัชรพล ประสารราชกิจ ระบุว่า มีอาวุโสลำดับ 2 ในกลุ่มผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เคยเป็น ผบช.ปส. เป็นผู้มีความรอบรู้ประสบการณ์ด้านบริหารอำนวยการของตำรวจเป็นอย่างดี แสดงให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลที่มีผลต่อการพิจารณาคัดเลือก และไม่ได้นำระบบอาวุโสมาใช้ในกระบวนการคัดเลือกในกรณีที่บุคคลทั้งสองมีคุณสมบัติด้านความรู้ ความสามารถทัดเทียมกัน

สำหรับสิทธิประโยชน์และเงินค่าตอบแทนและเงินประจำตำแหน่งที่ปรึกษา สบ 10 กับ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็พบว่าไม่เท่ากัน โดยตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีศักดิ์สูงกว่า ได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงเดือนละ 21,000 บาท และเงินค่าตอบแทนอีกเดือนละ 21,000 บาท ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษา สบ.10 ได้รับเงินค่าประจำตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะเดือนละ 15,600 บาท และเงินค่าตอบแทนอีกเดือนละ 15,000 บาท

ขณะที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พล.ต.ท.ชลอ ชวงษ์ อาวุโสลำดับที่ 1 และ ไม่ปรากฏว่า มีความบกพร่องเรื่องประวัติรับราชการความประพฤติและผลปฏิบัติงาน ผู้ถูกฟ้องทั้งหมดก็ยอมรับถึงความรู้ความสามารถของ พล.ต.ท.ชลอ ชวงษ์ ด้านบริหารและป้องกัน

ปราบปรามแต่ผู้ถูกฟ้องทั้งหมดกลับไม่กระทำในสิ่งที่ควรทำ กลับแต่งตั้ง พล.ต.ท. วัชรพล ประสารราชกิจ ซึ่งมีอาวุโสลำดับที่ 2 เป็น รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตั้งนั้น การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนั้น ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ 7 เม.ย. 2552 ที่แต่งตั้ง พล.ต.ท. วัชรพล ประสารราชกิจเป็น รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงมิชอบด้วยเช่นกัน

การกำหนดให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมาจากฝ่ายการเมืองทำให้เกิดระบบโควตาในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจประจำปี ตั้งแต่ระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ และแทรกแซงลงไปถึงการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจทุกระดับ ซึ่งอยู่ในอำนาจของกองบัญชาการหรือกองบังคับการ ปัญหานี้ถือเป็นการคอร์รัปชันในเชิงนโยบายที่ยังไม่มีผู้ใดออกมายอมรับ แม้ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเป็นรูปธรรม แต่ก็เชื่อได้ว่าได้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเกิดขึ้นจริง เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานที่เชื่อได้ว่ามีการพิจารณาผลงานกันอย่างเป็นธรรม การตรวจสอบประวัติ ผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน บางครั้งเสนอแต่เพียงรายชื่อจากผู้มีอำนาจเท่านั้น ดังนั้นตำแหน่งประธานกรรมการจึงถือเป็นตำแหน่งสำคัญส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งโยกย้ายและให้คุณให้โทษกับข้าราชการตำรวจ

แนวทางแก้ไขปัญหาประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมาจากฝ่ายการเมือง

แม้ว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จะกำหนดให้มีฝ่ายการเมืองเพียงตำแหน่งเดียวในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจก็ถือเป็นตำแหน่งสำคัญ เพราะเป็นประธานซึ่งเป็นตำแหน่งที่สามารถชี้นำกรรมการอื่นให้เห็นไปในทิศทางเดียวกันได้ เนื่องจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทุกระบวน ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล แต่งตั้งโยกย้าย และให้คุณให้โทษกับข้าราชการตำรวจได้

จากการศึกษาแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการพบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการอัยการกำหนดให้ประธานกรรมการมาจากข้าราชการบำนาญซึ่งในอดีตเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด และไม่มีองค์ประกอบกรรมการที่มาจากฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ แนวคิดนี้น่าจะเหมาะสมเมื่อนำมาปรับใช้กับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะภารกิจที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอิสระในการพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจและการบริหารงานบุคคลอื่นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การแก้ไขในประเด็นปัญหานี้ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไข พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจใหม่ ดังนี้

1. ให้มีคุณสมบัติเคยเป็นข้าราชการตำรวจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บัญชาการ และพ้นจากราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อมิให้มีการเชื่อมโยงอำนาจกับข้าราชการตำรวจในราชการ และมีความรู้ ประสบการณ์การบริหารราชการตำรวจเป็นอย่างดี

2. ประธานกรรมการได้มาโดยกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เชื่อว่าบริสุทธิ์ยุติธรรมที่สุด และผู้ที่ได้รับตำแหน่งจะมีความภาคภูมิใจจากการเป็นตัวแทนของข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ ซึ่งในการเลือกตั้งให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่งเสนอชื่อผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นประธาน ไม่น้อยกว่า 3 รายชื่อ และไม่เกิน 5 รายชื่อ ให้ข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับการขึ้นไปลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

4.2.1.2 ปัญหาองค์ประกอบของกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ

ก่อนพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2521 บังคับใช้ ข้าราชการตำรวจมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน ประเภทเดียวกับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลที่ล่าช้า และไม่สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ต้องการความรวดเร็ว คล่องตัวในการบริหารงาน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลตำรวจ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2521 จึงจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อแยกการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจเป็นการเฉพาะ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2521 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติท่านหนึ่งให้ความเห็นไว้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจกำหนดไม่ให้มีบุคคลภายนอก เนื่องจากว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจนั้นมิได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่เป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจทั่วประเทศด้วย เพราะฉะนั้นการที่จะเอาคนนอกซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลราชการของตำรวจเข้ามาด้วยจะเป็นการผิดหลักเกณฑ์ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความต่อเนื่องระหว่างกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่จึงกำหนดให้กรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นบุคคลภายนอกมีเลขาธิการ ก.พ.รวมอยู่ด้วย แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปทำให้เห็นชัดว่า องค์ประกอบของข้าราชการประจำจากส่วนราชการที่ไม่มีความเกี่ยวข้องใดๆ ในสายงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้การขับเคลื่อนการทำงานไม่คล่องตัว และเกิดความขัดแย้งระหว่างกรรมการด้วยกันได้ โดยเฉพาะตำแหน่ง เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการที่ไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานด้านตำรวจ ในบางครั้งจึงเป็นเพียงกรรมการที่ไม่จำเป็น

แนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหานี้สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้ตัดกรรมการข้าราชการตำรวจซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ คือ เลขานุการ ก.พ.ออก เนื่องจากปัจจุบันข้าราชการตำรวจไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ก.พ.อีกต่อไป เมื่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ต้องการให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจแยกออกเป็นอิสระจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดองค์ประกอบจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจบนหลักการให้ตำรวจปกครองกันเอง ซึ่งจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ที่ต้องการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารราชการ ซึ่งการจัดองค์ประกอบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการอื่น เช่น คณะกรรมการอัยการ ก็จัดองค์ประกอบในลักษณะที่ให้ อัยการปกครองกันเองซึ่งก็ทำให้การบริหารงานบุคคลของอัยการมีความเป็นอิสระสูง และไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรภายนอก

4.2.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ และแนวทางแก้ไข

เมื่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ไม่ได้ใช้ระบบยุติธรรม คุณธรรม มาพิจารณาดังตัวอย่างที่ได้กล่าวไว้ในบทแรกๆ ทั้งที่ต้องพิจารณาจากความสามารถในการทำงานใน ตำแหน่งนั้นๆ ว่าทำได้ เป็นหลัก แต่ปรากฏว่า มีข่าวการซื้อขายตำแหน่ง การฝากจากผู้มีอำนาจ เป็นต้น จนประชาชนจำนวนมากรู้สึกท้อใจว่า เมื่อตำรวจได้ตำแหน่งจากการซื้อมา ผู้บังคับบัญชาได้รับผลประโยชน์ เมื่อมีเหตุความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาสั่งงาน ผู้ซื้อตำแหน่งไม่ยอมปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาเกรงใจก็ไม่สั่งอะไรอีก จนพบว่ามีการซื้อขายจำนวนมากไม่ทำตามหน้าที่ นับว่าเป็นปัญหาอย่างมาก ที่ประชาชนมีความรู้สึกดังกล่าว นอกจากปัญหาการแทรกแซงจากภายนอกแล้ว ยังเกิดปัญหาแทรกแซงภายในคณะกรรมการเองด้วย เห็นได้จากปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ปัญหาขัดข้องในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายนายพลตำรวจที่บานปลาย จนเป็นเหตุให้กรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายสมศักดิ์ บุญทอง) ขอลาออกจากประธานบอร์ดกลั่นกรอง เนื่องจากกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายประชัย เปี่ยมสมบูรณ์) ให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์ภายหลังการประชุม ก.ตร.ล้ม ด้วยเหตุว่า อนุกรรมการข้าราชการตำรวจชุดสอบสวนการซื้อขายตำแหน่งในสำนักงานตำรวจแห่งชาติหลายคนไม่มีความชอบธรรม เคยฝากตำรวจกับ พล.ต.อ.พัชรวาท วงษ์สุวรรณ อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และยังมีกรณีวิจารณ์กันมากกว่า อนุ ก.ตร.สอบซื้อขายตำแหน่งทำเกินอำนาจ ให้สอบการแต่งตั้งโยกย้ายปี 2552 แต่อนุกรรมการข้าราชการตำรวจกลับสอบเพิ่มการแต่งตั้งโยกย้ายในช่วงปี 2551 ที่

มีความผิดพลาดในการแต่งตั้งโยกย้ายด้วย ปัญหาดังกล่าวเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เห็นว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจมีปัญหา โดยตลอด และอีกหนึ่งปัญหาต่อเนื่องมาจากคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติยังไม่สามารถตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ได้ จึงมีข้อเสนอจากกรรมการข้าราชการตำรวจบางท่านว่าสมควรรอให้ได้ผู้บัญชาการคนใหม่ก่อน ก็มีการอภิปรายและมีความเห็นแตกต่างกันไป ในที่สุด นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจจึงตัดสินใจเลื่อนการพิจารณาвањеแต่งตั้งโยกย้ายไปก่อน โดยยกเพียงเหตุผลเดียวคือ ควรให้ได้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญเสียก่อน จากนั้นค่อยพิจารณาระดับรองลงมา ในกรณีเช่นนี้หากล่วงเลยระยะเวลาแต่งตั้งประจำปี จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งรักษาการในตำแหน่งต่างๆ ที่ว่างลง ซึ่งรวมถึงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติด้วย และเมื่อถึงกำหนดการประชุมพิจารณาแต่งตั้งจริง รักษาการในตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติก็มีสิทธิเข้าประชุมด้วย กรณีหากมีรายชื่อรักษาการเหล่านั้นเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นด้วย จะถือเป็นกรณีคณะกรรมการทางปกครอง มีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณา หรือถึงแม้ว่าจะไม่อยู่ในที่ประชุม แต่ก็อาจทราบผลและชี้นำกรรมการบางส่วนได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้จะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันในการพิจารณาแต่งตั้งอันจะทำให้การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจ แล้วนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) พิจารณาเห็นชอบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติลงมา จนถึงระดับผู้บังคับการ จึงเห็นได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติรองจากตนเองลงมา แต่ก็สร้างระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา โดยการให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจทำหน้าที่กลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจที่ผ่านมาพบการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตั้งแต่การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเมื่อพิจารณาในตำแหน่งสำคัญๆ บางตำแหน่ง ยังพบปัญหากรรมการมีส่วนได้เสียในการพิจารณาอีกด้วย

หลักผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียนั้น เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดห้ามมิให้บุคคลผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองทำการพิจารณาทาง

ปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่ากรณีมีเหตุเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้¹⁷ ซึ่งการฝ่าฝืนกระทำการพิจารณาทางปกครองทั้งที่ตนมีส่วนได้เสีย อาจทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีองค์ประกอบในส่วนที่เป็นรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจนั้น และยังกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจในระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติด้วย จึงเป็นการไม่ชอบด้วยหลักการมีส่วนได้เสียและไม่เหมาะสมที่จะให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเห็นชอบการแต่งตั้งตนเองดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือแม้กระทั่งการแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดซึ่งอาจทำให้เสียความเป็นกลางได้

แนวทางแก้ไขการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นตำแหน่งสำคัญในการบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การให้ข้าราชการตำรวจมีส่วนร่วมในการพิจารณาแต่งตั้งตนเองให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้น เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดการบริหารงานตำรวจในบางประเทศที่มีการบริหารงานตำรวจคล้ายคลึงกับประเทศไทยพบว่าได้กำหนดให้อำนาจพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติ เป็นอำนาจของคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อให้การพิจารณามีความเป็นกลางและไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง หรือบุคคลภายในสำนักงานตำรวจเอง ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเสมอภาคในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูงในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือจเรตำรวจแห่งชาติ จากรายชื่อที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินำเสนอ

¹⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 16.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

องค์กรตำรวจถือเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญและใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมากตลอดมา ในเรื่องของ การดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ และเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นที่พึ่งพาของประชาชนได้ จำเป็นที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องปรับเปลี่ยนองค์กรให้ทันต่อสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนด้วยการทำงานที่ยุติธรรมและเป็นธรรม และโดยที่องค์กรตำรวจของไทยมีความสัมพันธ์กับระบบอุปถัมภ์มาตั้งแต่อดีต ดังนั้นการเข้าไปเปลี่ยนแปลงระบบบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงทำได้ยาก และสำหรับประชาชนแล้ว การหลีกเลี่ยงที่จะมีปัญหาเกี่ยวกับตำรวจซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ จึงเป็นเรื่องที่ปลอดภัยมากกว่า ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่ามีระบบบริหารที่อ่อนแอ ประชาชนพึ่งพาไม่ได้ ผู้บังคับบัญชาปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้ เพราะทุกคนมีเส้นสาย ทำให้ข้าราชการตำรวจดีๆ ขาดความเชื่อมั่นในระบบคุณธรรม แม้ว่าในสังคมไทยจะรับรู้ถึงการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมมาช้านาน แต่ดูเหมือนว่าช่วงเวลาที่ผ่านมาสังคมไทยยังไม่ได้มีความตื่นตัวที่จะแก้ไข ปัญหาของตำรวจมากนัก โดยอาจจะกล่าวได้ว่าปัญหาของการคอร์รัปชันได้กลายเป็นวัฒนธรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการทำลายระบบคุณธรรม นำระบบพรรคพวก ระบบอุปถัมภ์ การให้ผลตอบแทนซึ่งกันและกันมาใช้ในการพิจารณาความดีความชอบและการแต่งตั้งโยกย้าย โดยมิได้คำนึงถึงหลักประกันความมั่นคงความก้าวหน้าในวิชาชีพตำรวจ หรือการเป็นตำรวจของประชาชน การนำคำสั่ง คำขอของผู้มีพระคุณ ผู้มีอำนาจนอกระบบมาเป็นข้ออ้างในการพิจารณาความดีความชอบ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ จนเกิดภาวะจำยอม หรือภาวะคับข้องใจของข้าราชการตำรวจผู้ไร้เส้นสาย ซึ่งแม้จะรู้ดีว่าการกระทำดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาจะมีชอบด้วยระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกฎหมาย แต่ก็มิอาจฟ้องร้องดำเนินคดีกันได้ จนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติต่อเนื่อง และขาดความน่าเชื่อถือในตัวผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาการแต่งตั้งโยกย้าย รวมถึงประกาศ คำสั่ง หรือกฎหมาย ที่ออกมาบังคับใช้ เพราะเชื่อว่าอาจเกิดการยกเว้นหลักเกณฑ์โดยผู้ออกกฎหมายนั้นๆ เอง ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวจึงเป็นแนวทางปฏิรูป

ระบบงานตำรวจ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรตำรวจ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีและมีความเป็นอิสระ โดยกำหนดให้ตำรวจอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ให้มีกลไกควบคุมตรวจสอบโดยตัวแทนภาคประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการกระจายอำนาจการบริหารไปให้หน่วยงานระดับภูมิภาคอย่างเต็มที่

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีลักษณะงานที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของประชาชน กฎหมายจึงกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้ตำรวจเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งแยกออกจากข้าราชการพลเรือน ถือเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง โดยมีคณะกรรมการระดับชาติที่เรียกว่า คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติด้วย และมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีอำนาจออกหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลและพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ พิจารณาความดีความชอบ และลงโทษวินัยข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการทั้งสองจึงเปรียบเสมือนหัวใจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เป็นตัวกำหนดทิศทางในการขับเคลื่อนสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีมาตรฐานสากลทัดเทียมอารยประเทศและอำนวยความสะดวกแก่สังคมและประชาชนอย่างแท้จริง การกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ องค์กรคณะกรรมการระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ และกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลใช้บังคับแก่ข้าราชการตำรวจทั่วประเทศประมาณสองแสนกว่าคน ข้าราชการตำรวจจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บังคับใช้กฎหมายอย่างเที่ยงธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เพียงใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสองนี้ว่าจะมีความเหมาะสมเพียงไร

สภาพปัญหาที่นำมาสู่การเสนอแก้ไขโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มาจากความไม่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ อันเนื่องมาจากอำนาจครอบงำจากฝ่ายการเมือง และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ที่ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมในการกำหนดนโยบาย การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ลงมาจนถึงชั้นประทวน และการกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

การกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้มีความเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารได้เป็นเรื่องที่ดี แต่ก็อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติได้หากฝ่ายการเมืองนั้นใช้อำนาจครอบงำในทางที่ไม่ถูกไม่ควร เพื่อแลกกับผลประโยชน์ตอบแทน

ซึ่งกันและกัน ดังนั้น การกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมดังที่ได้นำเสนอไว้ในบทก่อนหน้านี้อาจส่งผลให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริง อันเป็นหลักการสำคัญของการกำหนดกลไกการมีส่วนร่วม และทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกมาทำงานได้อย่างอิสระและเที่ยงธรรม จากโครงสร้างที่กำหนดในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 อาจดูเหมือนการทำงานจะมีความเป็นอิสระเพราะมีกรรมการมาจากสามฝ่ายตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และผู้แทนภายนอกจากภาคประชาชน แต่โดยสภาพของการลงคะแนนเสียงในการแต่งตั้งตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกเสนอชื่อต้องออกจากที่ประชุม (กรณีขณะนั้นเป็นรักษาราชการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ทำให้เหลือคณะกรรมการเพียงสองฝ่าย ฝ่ายการเมืองซึ่งมีทั้งจากทางตรงและทางอ้อม จำนวน 6 คน กับผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ทำให้ฝ่ายการเมืองพร้อมที่จะลงคะแนนให้คนใดคนหนึ่ง ในลักษณะของการบล็อกโหวต (Block Vote) ซึ่งมีแนวโน้มจะได้บุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในลักษณะที่ไม่มีคุณสมบัติ (ไม่มีคุณภาพ) และผู้ทรงคุณวุฒิที่เชื่อว่าเป็นกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชนที่มีคะแนนเสียงน้อยกว่าก็ย่อมสังเกตเห็นว่าแม้จะลงคะแนนไปในทางเดียวกันหมดก็ไม่สามารถคัดค้านคะแนนจากฝ่ายการเมืองได้ ทำให้เกิดการครอบงำทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด เมื่อผลของการโหวตเป็นไปดังที่กล่าวมาแล้วจึงส่งผลต่อความเป็นอิสระและการทำหน้าที่โดยตรงไปตรงมาของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการวิงวอนใช้เส้นสายในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองลงมาจนถึงชั้นประทวน และการทำหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในการอำนวยความยุติธรรมและสร้างความสงบสุขให้สังคม การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติอาจไม่จำเป็นต้องเพิ่มเติมด้วยคนภายนอกก็ได้ แต่ควรเพิ่มสัดส่วนให้มีข้าราชการตำรวจเป็นกรรมการในสัดส่วนที่สมดุลกัน โดยอาจลดจำนวนกรรมการจากฝ่ายการเมืองที่ไม่มีความจำเป็นต่อการกำหนดภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีความเหมาะสม จากการศึกษาสภาพปัญหาต่างๆ ผู้ศึกษามีแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายการเมือง ตำแหน่งประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติซึ่งกำหนดให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น แม้จะเป็นฝ่ายการเมืองโดยแท้ แต่การบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังคงต้องเชื่อมโยงนโยบายกับฝ่ายบริหารจึงสมควรให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และเพื่อความเป็นกลางในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีออกเสียงในการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจ

แห่งชาติ สำหรับกรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำและมีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ให้ตัดออก และเปลี่ยนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แทน เพื่อเป็นหลักประกันว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะไม่ถูกครอบงำด้วยอำนาจการเมือง และส่งผลให้การบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนองค์ประกอบสุดท้ายคือ ผู้ทรงคุณวุฒินั้น จากการศึกษาเห็นควรแก้ไขที่มาให้มีเหมาะสมและปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่เป็นอิสระและเป็นกลางในสัดส่วนที่สมดุลกัน ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ และผู้แทนจากภาคประชาชน

5.2.2 ปัญหาการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีเสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

ปัญหาการไม่สามารถแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในวาระแต่งตั้งประจำปี 2552 นั้น เกิดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอิสระบนพื้นฐานของความเป็นธรรม เกิดปัญหาการลงมติขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายการเมืองด้วยกัน เป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยไม่เสนอชื่อข้าราชการตำรวจให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาคัดเลือก แนวทางในการแก้ปัญหา ผู้ศึกษาเห็นสมควรดำเนินการดังนี้

1) กำหนดรายละเอียดกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการแห่งชาติไว้ให้ชัดเจน ดังนี้

ให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจโดยคำนึงถึงระบบอาวุโส และผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาคัดเลือก

(2) การพิจารณาคัดเลือกให้ใช้มติเสียงข้างมาก โดยที่ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานใช้สิทธิออกเสียงคัดเลือก

2) กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการคัดเลือกหรือสรรหาไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายโดยเทียบเคียงกับการได้มาซึ่งตำแหน่งปลัดกระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

แผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยอาจกำหนดให้ดำเนินการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก่อนวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติครบวาระ ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอเหตุผลต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อใช้ดุลพินิจในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม และแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนไว้ให้ชัดเจน

5.2.3 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งรักษาราชการแทนหรือการช่วยราชการของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ปัญหาในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ผ่านมาภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และมีคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้แต่งตั้งรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหลายครั้ง โดยครั้งที่มีปัญหามากที่สุดคือการแต่งตั้งรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นเวลาเกือบหนึ่งปี โดยเพิกเฉยต่อการดำเนินกระบวนการสรรหาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติผู้มีอำนาจคัดเลือกก็ไม่มีอำนาจโต้แย้งแต่อย่างใด ดังนั้น แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ผู้ศึกษาเห็นสมควรกำหนดเวลาว่าเมื่อตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติใกล้จะครบวาระให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ก่อนครบวาระ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่ทำการเสนอชื่อให้นำบทบัญญัติมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547เกี่ยวกับการนับองค์ประชุมของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาใช้ โดยให้กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ขอให้มีการประชุมคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อมีมติให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการสรรหาข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติเหมาะสมแล้วนำรายชื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 18(3) รวมทั้งกำหนดระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จด้วย และในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่ยอมรับรายชื่อข้าราชการตำรวจที่นายกรัฐมนตรีนำเสนอพิจารณาคัดเลือกในการเสนอชื่อครั้งที่ 1 หากนายกรัฐมนตรียังเห็นสมควรยืนยันรายชื่อดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีเรียกประชุมคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาทบทวนรายชื่อเดิมเป็นครั้งที่สอง หากที่ประชุมยังไม่เห็นชอบอีกให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเลือกรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาแทน ทั้งนี้ หากรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีเสนอชื่อมาแทนนั้นคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาไม่เห็นชอบ ก็ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดที่นายกรัฐมนตรี

ได้เสนอชื่อมาแล้วเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้ถือว่าคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติให้การยอมรับผู้นั้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

5.2.4 ปัญหาตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมาจากฝ่ายการเมืองสำหรับกรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองโดยแท้ เป็นประธานกรรมการนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าภารกิจอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ตลอดจนออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจทุกระดับชั้น ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบให้ข้าราชการตำรวจด้วยกันเป็นผู้พิจารณามีข้อดีคือ จะลดระยะเวลาการทำงาน เนื่องจากได้ผู้มีประสบการณ์การบริหารงานตำรวจซึ่งรู้สภาพปัญหาอุปสรรคและการจัดโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นอย่างดี แต่ก็มีข้อเสียบางประการหากกำหนดให้ข้าราชการบำนาญเป็นกรรมการนาน ๆ หรือหลายวาระติดต่อกันอาจเกิดปัญหาการผูกขาดอำนาจ และหากกำหนดให้ข้าราชการบำนาญที่อายุตัวใกล้เคียงกับตำรวจในราชการ ก็อาจเกิดปัญหาระบบอุปถัมภ์และการเชื่อมต่อกับอำนาจได้ ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจจึงควรตัดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งประธานกรรมการ เปลี่ยนเป็นข้าราชการบำนาญที่อดีตกเคยเป็นข้าราชการตำรวจและพ้นจากราชการมาแล้วมีระยะห่างพอสมควรที่จะป้องกันปัญหาการสืบทอดอำนาจ และที่สำคัญให้มาจากระบบการเลือกตั้งที่เป็นธรรมโดยจากผู้แทนตำรวจที่ทุกระดับชั้น

5.2.5 ปัญหากรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการประจำกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากสำนักงาน ก.พ. ให้ตัดออก เนื่องจากไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่การบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจ และเพื่อความคล่องตัวในการบริหารราชการของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

5.2.6 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำรวจ (ก.ตร.) ที่มีผลกระทบต่อแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ

โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจในปัจจุบันส่งผลให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจไม่ได้ใช้ระบบยุติธรรม คุณธรรม ระบบโควตา และการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจมีปัญหาโดยตลอด พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติลงมาจนถึงระดับผู้บังคับการ ทั้งที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีองค์ประกอบในส่วนที่เป็นรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอยู่ด้วย จึงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบให้การแต่งตั้งตนเองให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

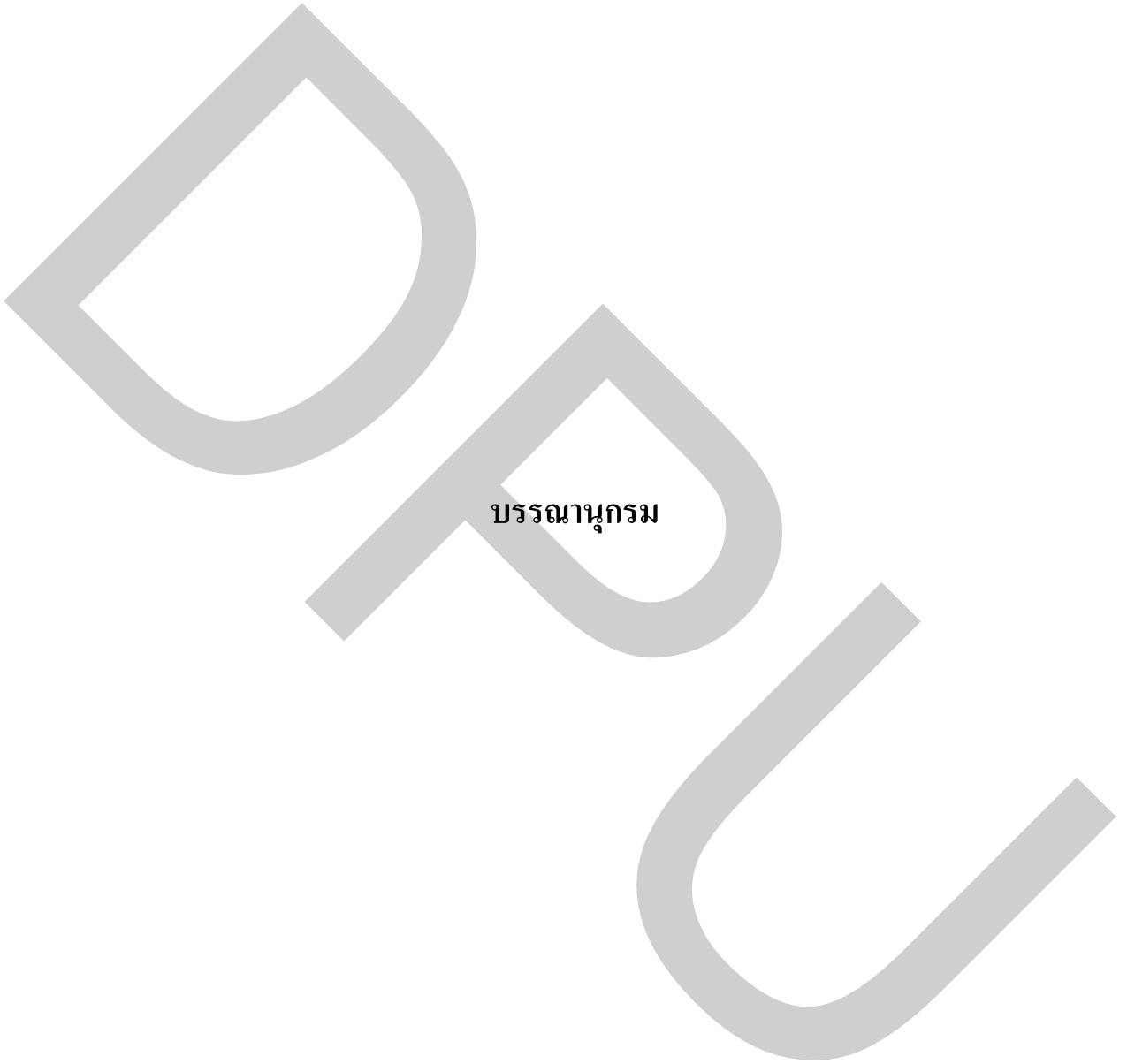
โดยตรง และการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจอาจไม่มีความเป็นกลาง ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติ

เมื่อโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีความเหมาะสม เป็นอิสระจากอำนาจการเมือง และอำนาจของผู้มีอิทธิพลในธุรกิจผิดกฎหมายแล้ว การทำงานของคณะกรรมการทั้งสองจะสามารถอำนวยความสะดวกให้สังคมและประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นต้นซึ่งอยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อไป นอกจากการแก้ไขปัญหาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจตามที่ได้นำเสนอในวิทยานิพนธ์เล่มนี้แล้ว การพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติในอนาคตต้องพัฒนาทั้งระบบบริหารไปพร้อมกัน ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตำรวจ คือ กฎคณะข้าราชการตำรวจให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ให้ประเมินการทำงานอย่างเคร่งครัดตามหลักเกณฑ์ โดยพิจารณาจากข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลของตำรวจ

โครงสร้างองค์กรของตำรวจไทยนับได้ว่าการวางโครงสร้างที่ทันสมัยและก้าวล้ำนำหน้ากว่าองค์กรภาครัฐอื่นๆ เริ่มต้นจากการมีพระราชบัญญัติการบริหารงานตำรวจเป็นการเฉพาะ และมีโครงสร้างที่สั้นไม่ต้องผ่านระบบการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีในเรื่องการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง มีการจัดโครงสร้างการบริหารที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากประชาชนในทุกระดับที่เชื่อมประสานสอดคล้องกับวัฒนธรรมการทำงานเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้อย่างน่าที่จะมีประสิทธิภาพ แม้ในทางปฏิบัติจะมีการหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายด้วยการหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อช่วยเหลือบุคคลใกล้ชิด แต่การกำหนดโครงสร้างมีความเป็นอิสระก็จะมีส่วนช่วยลดปัญหาความไม่เป็นธรรมได้ระดับหนึ่ง และหากทำควบคู่กับการสร้างระบบจริยธรรมที่เข้มแข็งจะทำให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเที่ยงธรรม สมศักดิ์ศรีและมีความสง่างาม

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในอนาคตที่ต้องทำร่วมกับการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการระดับต่างๆ คือ ต้องปฏิรูปให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีขนาดเล็กลง ยกเลิกกระบวนศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจการบริหารรวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายไปในแต่ละท้องถิ่น ด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน เอกชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วม

ในการกำหนดนโยบาย ที่สำคัญควรสร้างความเข้าใจให้ตำรวจยอมรับการเปลี่ยนแปลง เปิดใจยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติ ปรับโครงสร้างตำรวจ ให้ท้องถิ่นร่วมการทำงานกับตำรวจ การปฏิรูปตำรวจไทย คือ ภาคการเมือง ภาคประชาชน และภาคเจ้าหน้าที่ตำรวจร่วมกัน โดยภาคการเมืองต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการปฏิรูปส่วนตำรวจต้องเปิดใจกว้างในการยอมปฏิรูปตนเอง และภาคประชาชนต้องเข้าใจและร่วมในการผลักดันการปฏิรูปทั้งสามส่วนต้องดำเนินการพร้อมกัน การปฏิรูปทำไมต้องให้คนภายนอกมาดำเนินการ ไม่ให้ตำรวจปฏิรูปกันเอง เกิดปัญหา ระหว่างตำรวจกับฝ่ายการเมือง เป็นปัญหาอำนาจการใช้ดุลยพินิจ ดังนั้นต้องทำให้ตำรวจปลอดจากฝ่ายการเมือง แต่ยังไม่สามารถหลุดจากกรอบฝ่ายบริหารได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในเรื่องความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยมีตำรวจที่เป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กฤษฎีกาศักดิ์ วิชชาวรรษ. (2550). “การตำรวจ: ทฤษฎีการจัดองค์กรและควบคุมตำรวจ.” การบริหารงานยุติธรรม. นนทบุรี: สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- กองการต่างประเทศ. (2550). พิทักษ์สันติราษฎร์. กรุงเทพฯ: กองสารนิเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติโรงพิมพ์ตำรวจ.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2553). ปฏิรูปตำรวจโปรดฟังอีกครั้งหนึ่ง เจาะลึกข้อเท็จจริงการปรับโครงสร้างตำรวจ (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). “อัยการฝรั่งเศส.” ระบบอัยการสากล. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- _____. (2534). “บทบาทองค์กรอัยการในทศวรรษหน้า.” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2551). การพัฒนาระบบงานตำรวจและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานตำรวจ. นนทบุรี: พุทธศาสนาแห่งชาติ.
- _____. (2550). ข้อเสนอเบื้องต้นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ.
- _____. (2550). เปิดเวทีปรับโครงสร้างตำรวจเพื่อประชาชน. นนทบุรี: พุทธศาสนาแห่งชาติ.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ.
- ดร.ณ โสคติพันธุ์. (2524). ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ฉบับมาตรฐาน เล่ม 1. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.
- พงษ์ธร ชาญยุติ. (2551). แนวคิดการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยการรับเรื่องร้องทุกข์. นนทบุรี: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- วัฒนา สักกวัตร. (2543). การบริหารงานสถานีตำรวจ (พิมพ์ครั้งที่ 2). ม.ป.ท.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2553). ร่างแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม

ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2548 – 2551 (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.
 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2541). **ธรรมรัฐแห่งชาติ (Good Governance)**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2549). **หลักการและเหตุผลการจัดโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**. (เอกสารอัดสำเนา). ม.ป.ท.
 อัญญา ชูบำรุง และคณะ. (2535). **การปรับปรุงโครงสร้างงานตำรวจไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

บทความ

ชาคริต เทียบเชียรรัตน์. (2553, พฤษภาคม). “ความโปร่งใสทางการเมืองนิวซีแลนด์.”
นิตยสารผู้จัดการ 360 องศา.
 _____. (2550, ก.ย.). “ระบบตำรวจในนิวซีแลนด์.” **ผู้จัดการรายเดือน** 25, 288.
 หน้า 68-70.
 เผ่าไทย ทองธิว. (2549). “การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของตำรวจ ในช่วงปี 2544-2549 ซึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี.” **หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 10**.

วิทยานิพนธ์

ดร.ธม โสคติพันธุ์. (2534). **บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ต่อการบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจ**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 พิพัฒน์ จำงแก้ว. (2546). **โครงสร้างที่เหมาะสมของพนักงานสอบสวนสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
 สิริรัชต์ เชิญตระกูล. (2539). **คณะกรรมการอัยการ : หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกสารอื่นๆ

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
 อนุมัติร่างแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2547 - 2549). มติคณะ
 รัฐมนตรี, อังคารที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ข่าวตำรวจ กองสารนิเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ มกราคม 2553, จาก
www.sarantiet.police.go.th.

ณษมา สุวรรณานนท์. “การศึกษาตลอดชีวิตกับการปฏิบัติงานของตำรวจ.” สืบค้นเมื่อ
 มกราคม 2553, จาก [http://edu.swu.ac.th/ac/websnong/
 web01/police_le.htm](http://edu.swu.ac.th/ac/websnong/web01/police_le.htm).

สำนักอัยการสูงสุด. “ภารกิจสำนักงานอัยการสูงสุด.” สืบค้นเมื่อ มกราคม 2550, จาก
www.ago.go.th.

สำนักงานอัยการจังหวัดตราด. “ทนายแผ่นดิน.” สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2550, จาก
www.trat.ago.go.th/listen1.doc.

สำนักงานอัยการสูงสุด. ประวัติความเป็นมา “อัยการไทยยุคสังกัดกระทรวงมหาดไทย.”
 สืบค้นเมื่อ มกราคม 2550, จาก www.ago.go.th/.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. “กระบวนการยุติธรรมกับการบริหารราชการไทย.” สืบค้น
 เมื่อ มกราคม 2550, จาก <http://www.wiruch.com/article.htm>.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553.

ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ. (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2551 เล่ม 125 ตอนพิเศษ 159 ง ราชกิจจานุเบกษา 30 กันยายน 2551.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ภาษาอังกฤษ

BOOKS

Barker, Thomas. (1994). **Police Systems and Practices: An Introduction.** Upper Saddle
River NJ: Prentice Hall.

Howard E. McCurdy. (1972). **Public Administration: A Synthesis.** California:
Cummings, pp. 22-23.

James P. Levine, Michael C. Musheno and Dennis J. Palumbo. (1980). **Criminal Justice.**
New York: Harcourt Brace Javanovich, Inc., pp. 164-166.

Reichel, P.L. (2002). **Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach.**
Prentice Hall : United States.

Review of Police Administration & Management Structures. (1998). **Report of Independent
Reviewer, 6 AUGUST.**

Ton Van Der Eyden. (2003). **Public Management of Society.** IOSPress: Netherlands.

ARTICLE

Lentz, Susan A.; Chaires, Robert H. (2007). "The invention of Peel's principles: A study of
Policing 'textbook' history." **Journal of Criminal Justice** 35: 69–79.

ELECTRONICS

National Police Agency (NPA), Retrieved 2552. สืบค้นจาก

<http://www.fas.org/irp/world/japan/npa.htm>.

About the New Zealand Police, Retrieved 5 April 2011. สืบค้นจาก

<http://www.police.govt.nz/about/index.html>.

NZ Police Commissioners, Executive and District Commanders, Retrieved 5

April 2011. สืบค้นจาก <http://www.police.govt.nz/about/structure.html>.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	พ.ต.ท.สีหเดช สระกอบแก้ว
เกิด	22 กุมภาพันธ์ 2517 ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ที่อยู่ปัจจุบัน	บ้านเลขที่ 89/4 ถนนสายไหม แขวงสายไหม เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร 10220
ประวัติการศึกษา	ระดับประถมศึกษา โรงเรียนบ้านบางขุน ระดับมัธยมศึกษา โรงเรียนตาขุนวิทยา โรงเรียนสุราษฎร์ธานี โรงเรียนอำนวยการศิลป์ โรงเรียนเตรียมทหาร ระดับปริญญาตรี รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (ตร.) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เนติบัณฑิตไทย สมัย 60 สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ประวัติการทำงาน	พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลบางเขน พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรปากเกร็ด พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรลาดบัวหลวง พนักงานสอบสวน กลุ่มงานสอบสวน กองบังคับการ ปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ สารวัตรสืบสวน สถานีตำรวจภูธรบ้านเขว้า ที่ปรึกษาประธานอนุกรรมการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ของรัฐสภา