



รายงาน

ของ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เรื่อง

ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล
ของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง

สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปท) ๕๒๕/๒๕๕๙

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองโน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมนั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายวิรัช ชินวินิจกุล | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลตำรวจเอก วรพงษ์ ชิวปรีชา | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. พลโท กฤษณะ บวรรัตนารักษ์ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายตระกูล วินิจฉัยภาค | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๖. พลตำรวจเอก อัครวิญ ขวัญเมือง | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๗. พลตำรวจโท อำนาจ นิมมะโน | โฆษกกรรมการ |
| ๘. พันตำรวจเอก ธีรศักดิ์ เสวตนันท์ | โฆษกกรรมการ |
| ๙. นายจุมพล สุขมัน | เลขานุการกรรมการ |
| ๑๐. นายวิวรรธน์ แสงสุริยะฉัตร | ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ |
| ๑๑. นายเข้มชัย ชุตินวงศ์ | กรรมการ |
| ๑๒. พลตำรวจเอก เดชณรงค์ สุทธิชาญบัญชา | กรรมการ |
| ๑๓. พลตำรวจโท ธีรจิตร อุตมะ | กรรมการ |
| ๑๔. นายบัญชา ปรมีสถาภรณ์ | กรรมการ |
| ๑๕. คุณหญิงพรทิพย์ โรจนสุนันท์ | กรรมการ |
| ๑๖. นายไวคุณท์ ทองอร่าม | กรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษา รายงานเรื่อง “ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของ ตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง” ตามแผนปฏิรูปของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเสร็จแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณาและหาก สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบ ขอให้โปรดส่งรายงานดังกล่าว ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ลงชื่อ วิรัช ชินวินิจกุล

(นายวิรัช ชินวินิจกุล)

ประธานกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

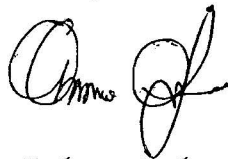
สำนักกรรมาธิการ ๒

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๐๖-๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๐๖

สำเนาถูกต้อง

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี



(อาพิชิต์ สุขะนันท์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

ศวิษฐ์/ร่าง
อัญชลีย์/พิมพ์
รินรัตน์/ตรวจ

สารบัญ

รายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
เรื่อง “ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ
จากการแทรกแซงทางการเมือง”

	หน้า
๑. แผนการปฏิรูป	๑
- ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ จากการแทรกแซงทางการเมือง	
- สภาพปัญหา	๓
๒. วิธีการปฏิรูป	๘
- การวิเคราะห์ จัดทำแนวทาง เกี่ยวกับเรื่องข้อปฏิรูป	๘
- แนวทางแก้ไข	๑๒
๓. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๑๓
๔. แหล่งที่มาของงบประมาณ	๑๓
๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๑๓

แผนการปฏิรูป

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

๑. แผนการปฏิรูป

เรื่อง ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง

ตามที่ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้ให้ความเห็นชอบแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจไว้แล้วในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยมีประเด็นการปฏิรูปที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลา ๑ ปี ๖ เดือน รวม ๙ ประเด็น ดังนี้

เรื่องที่ ๑ ระบบงานบริการประชาชนในการรับแจ้งความและสอบสวน

เรื่องที่ ๒ ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง

เรื่องที่ ๓ การวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ

เรื่องที่ ๔ การถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรงไปดำเนินการ

เรื่องที่ ๕ ระบบงบประมาณของตำรวจ

เรื่องที่ ๖ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ

เรื่องที่ ๗ การจัดระบบนิติวิทยาศาสตร์

เรื่องที่ ๘ การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

เรื่องที่ ๙ ระบบการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการตำรวจ และระบบการฝึกอบรม

การดำเนินการปฏิรูปทั้ง ๙ ประเด็นนั้น คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้เสนอแผนการปฏิรูปในเรื่องที่ ๑ “ระบบงานบริการประชาชนในการรับแจ้งความและสอบสวน” ซึ่งเป็นแผนที่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้โดยง่ายด้วยเวลาอันรวดเร็ว (ระยะเวลาไม่เกิน ๖ เดือน) โดยเสนอแผนขั้นตอนการปฏิรูปในการปรับระบบงาน ระเบียบ ข้อบังคับภายในหน่วยงานไว้โดยละเอียด ซึ่งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้ให้ความเห็นชอบในแผนปฏิรูป เรื่องที่ ๑ ดังกล่าว ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๙

อย่างไรก็ตาม ในแผนการปฏิรูปตำรวจในภาพรวมทั้ง ๙ ประเด็นนั้น นอกเหนือจากเรื่อง “ระบบงานบริการประชาชนในการรับแจ้งความและสอบสวน” แล้ว ยังมีประเด็นปฏิรูปที่มีความสำคัญและเป็นปัญหาในองค์กรตำรวจมาโดยตลอด อันเป็นปัญหารากฐานสำคัญที่ต้องยุดนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ปัญหานี้จึงจำเป็นต้องปฏิรูปและขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างเร่งด่วนเช่นกัน โดยจะต้องปฏิรูปให้เสร็จก่อนหรือพร้อม ๆ กับปัญหาด้านอื่น สำหรับประเด็นการปฏิรูปในเรื่องนี้ สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เพียงแก้ไขระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติมแต่อย่างใด

สำหรับปัญหาเรื่องของความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม นั้น เป็นปัญหาที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (คณะที่ นายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธาน) ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ที่จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะนี้ จึงได้กำหนดมาตรการ ไม่ให้มีการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรกระบวนการยุติธรรมไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ได้อย่างเป็นอิสระ ปราศจากความครอบงำใด ๆ ดังปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา ๖๔ วรรคสอง (หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ) ความว่า

“รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัดปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ”

และในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังให้ความสำคัญถึงปัญหาการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐด้วย ซึ่งการใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบของผู้ใดผู้หนึ่ง ที่เข้ามาก้าวก่ายหรือแทรกแซงในเรื่องการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลต่อระบบคุณธรรมและธรรมาภิบาลในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ ศรัทธา ในหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้กำหนดให้ต้องมีการประกาศใช้กฎหมาย เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีก ดังปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ) ความว่า

“การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

สำหรับองค์กรตำรวจเอง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาภายในองค์กรที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจมาโดยตลอด โดยเฉพาะปัญหาที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานบุคคล จนทำให้ประชาชนเกิด “ข้อครหา” ว่า “ตำรวจสองมาตรฐาน” “ตำรวจไม่เป็นกลาง” และ “ตำรวจรับใช้นักการเมือง” และยังส่งผลไปถึงปัญหาการวิ่งเต้นซื้อขายนตำแหน่งอีกด้วย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้ร่วมกันกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องมีการปฏิรูปกิจการตำรวจ บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ซึ่งเป็น “บทเฉพาะกาล” พร้อมกำหนดเงื่อนไขให้ทำการปฏิรูปให้เสร็จสิ้นภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยมาตรา ๒๖๘ วรรคแรก ความว่า

“เพื่อให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙ และดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา ๖๔ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง โยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว ให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจดำเนินการตามลำดับอาวุโส”

คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาขององค์กรตำรวจ ประกอบกับเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีมติเห็นชอบให้ประเด็นการปฏิรูป เรื่องที่ ๒ “ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง” เป็นประเด็นปฏิรูปที่สมควรได้รับการดำเนินการเป็นวาระเร่งด่วนในลำดับต่อไป เพื่อจัดข้อครหาว่า “ตำรวจสองมาตรฐาน” “ตำรวจไม่เป็นกลาง” และ “ตำรวจรับใช้นักการเมือง” หรือทัศนคติที่ไม่ดีของประชาชนที่มีต่อตำรวจให้หมดไป

สภาพปัญหา

การบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีเหตุและปัจจัยสำคัญอันก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง ทั้งในด้านการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการอำนวยความสะดวกในทางอาญา สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ โดยเฉพาะ “การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” จะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่ที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะมีการเปลี่ยนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง “อธิบดีกรมตำรวจ” หรือ “ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจจากการที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นมาแทนที่ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากรัฐบาลชุดก่อน เหตุผลก็เพื่อที่ฝ่ายบริหารจะสามารถควบคุม สั่งการให้การปฏิบัติงานของตำรวจตอบสนองฝ่ายบริหารในขณะนั้นหรืออีกนัยหนึ่ง คือ “เพื่อใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือ”

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เป็นองค์กรขนาดใหญ่ขององค์กรหนึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีข้าราชการตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง ตั้งแต่ภารกิจการถวายความปลอดภัยแด่พระมหากษัตริย์ พระราชินีและพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและอำนวยความสะดวกในทางอาญา การที่ข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับมีบทบาทกับวิถีชีวิตประจำวันของบุคคลทุกระดับชั้น โดยเฉพาะในเรื่องของ “กระบวนการยุติธรรม” และการกำหนดมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยในแต่ละพื้นที่ ตำรวจจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับนักการเมือง ปัญหาทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เพราะบริบทสังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา “ยึดโยง” กับการเลือกตั้งและนักการเมืองในทุกระดับ สถาบันการเมืองจึงเป็นกลไกหนึ่งในสังคม ในขณะที่เดียวกันในทางฝ่ายการเมืองนั้น ก็มีความจำเป็นต้องประสานความร่วมมือกับตำรวจในการดำเนินการทางการเมืองในแต่ละชุมชน ตำรวจกับนักการเมืองจึงมีบริบทที่ต้องมาปฏิบัติงานหรือประสานงานกันโดยตลอด แต่ปรากฏว่าโครงสร้างของสังคมไทยในช่วงหลังได้ยกระดับสถานะของนักการเมืองให้เป็นผู้ควบคุมกลไกการทำงานของข้าราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับตำรวจจึงเปลี่ยนไป โดยฝ่ายการเมืองจะมีอำนาจเหนือกว่าในลักษณะของการควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ ผลของโครงสร้างนี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาควบคุม กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรตำรวจโดยมีลักษณะถึงขนาดว่า การแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งสำคัญต้องได้รับการเสนอชื่อและ/หรือ ความเห็นชอบจากฝ่ายการเมืองเสียก่อน ข้าราชการตำรวจผู้นั้นจึงสามารถไปดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ได้

ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ย่อมส่งผลต่อการขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานอีกด้วย ปัญหาสังคมไทยกับการเลือกตั้งที่บางครั้งมีนักธุรกิจผู้มีประวัติน่าสงสัยหรือผู้มีอิทธิพลอาจจะอาศัยตำรวจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์และใช้ช่องทางเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยมิชอบหรือถ้ามีอำนาจทางการเมืองอยู่แล้วก็จะใช้อำนาจของรัฐผ่านกลไกของตำรวจเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจนั้นไว้ (เช่น การสร้างความได้เปรียบในการเลือกตั้งโดยอาศัยตำรวจในฐานะเป็นกลไกหนึ่งของฝ่ายบริหารมาเป็นผู้ดำเนินการ) ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจึงเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงาน โดยเฉพาะแทรกแซงการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานตำรวจ การกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดี ไม่เป็นกลางในสายตาประชาชน อันเป็นที่มาของการกล่าวหาว่า “กระบวนการยุติธรรมสองมาตรฐาน” ในขณะเดียวกัน ข้าราชการตำรวจเองเมื่อกลไกต่าง ๆ (ทั้งโดยระเบียบ กฎหมาย และสภาพความเป็นจริง) เอื้อให้ฝ่ายการเมืองกลายเป็นผู้มีอำนาจในการชี้ขาด ในเรื่องความเจริญก้าวหน้าของข้าราชการตำรวจเกือบทุกระดับสามารถใช้อำนาจโดยมิชอบเข้าไปช่วยเหลือในการแต่งตั้งโยกย้าย จึงทำให้เกิด “ปัญหาการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง” เป็นที่กล่าวหาของสังคมตลอดมา สภาพปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการเอื้อประโยชน์กันระหว่างตำรวจและผู้มีอำนาจทางการเมืองในการแลกเปลี่ยนผลตอบแทนโดยมิชอบระหว่างกัน ข้าราชการตำรวจเข้าไปพึ่งพิงผู้มีอำนาจเพื่อหวังความก้าวหน้าจนในบางครั้งอาจเป็นที่มาของปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหารูรักรึกของผู้มีประวัติน่าสงสัยที่มีตำรวจเป็นผู้คุ้มครอง ปัญหาการข่มขู่ ขัดขวางฝ่ายตรงข้ามที่มีความเห็นทางการเมืองต่างกัน เป็นต้น

สาเหตุของปัญหา

การบริหารงานราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และเป็นที่มาในการกำหนดเรื่องของการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนข้าราชการตำรวจระดับ “ยศพลตำรวจตรี” ขึ้นไป ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้งดังกล่าว (ผ่านทางคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)) แต่เดิมเป็นที่มาของปัญหาที่เกิดขึ้น แม้อันต่อมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะได้ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรที่บริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และขั้นตอนในการเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปบางส่วน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และปัญหาความมั่นคงตามสภาพสังคมในปัจจุบัน อันเป็นการเยียวยาแก้ไขในระดับหนึ่งก็ตาม แต่ปัญหาหลักยังคงอยู่ เพราะนายกรัฐมนตรียังคงมีอำนาจในการเสนอชื่อ และ/หรือ ให้ความเห็นชอบในเรื่องการแต่งตั้งเช่นเดิม ในระยะยาวหากยังไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ฝ่ายการเมืองก็จะยังคงเข้ามาเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และการแต่งตั้งในระดับต่าง ๆ อยู่เช่นเดียวกัน

ในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ฝ่ายการเมืองแสดงออกอย่างชัดเจนว่าจะใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือ จนมีการจัดลำดับการดำเนินการ คือการทำให้ตำรวจอ่อนแอโดยการเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานบุคคลด้วยการกุมอำนาจการแต่งตั้ง จากนั้นจะต้องสร้างรัฐตำรวจขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือฝ่ายการเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงนั้นมีข้าราชการตำรวจไปดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ เกือบทั้งหมด (รัฐตำรวจ)

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ” (ก.ต.ช.) เป็นองค์กรในการกำหนดและกำกับนโยบายและมี “คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ” (ก.ตร.) เป็นองค์กรรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลซึ่งทั้งสององค์กรมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดย ก.ต.ช. มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามรายชื่อที่

นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.ต.ช. เสนอ และ ก.ตร. มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติลงมาจนถึงผู้บังคับการ จะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองเข้ามาควบคุมกิจการตำรวจทั้งหมด ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายและการบริหารงานบุคคล รวมถึงการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและหัวหน้าหน่วยในระดับต่าง ๆ โดยที่ผ่านมานั้นองค์คณะของ ก.ต.ช. และ ก.ตร.จากภาคส่วนอื่นปฏิบัติหน้าที่เปรียบเสมือน “ตรายาง” ให้กับฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอำนาจเท่านั้น เพราะองค์คณะส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

จากสภาพปัญหาดังกล่าวอาจพิจารณาได้เป็น ๒ ประเด็น คือ ๑) ปัญหาองค์ประกอบขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล และ ๒) ปัญหากระบวนการในการแต่งตั้ง “ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ”

๑) ปัญหาในเรื่ององค์ประกอบขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ได้แก่ ก.ต.ช. และ ก.ตร.

- องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ (มาตรา ๑๗) มีจำนวน ๑๑ คน ดังนี้

๑. นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
๔. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๕. ปลัดกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
๖. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ	กรรมการ
๗. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	กรรมการ
๘. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากบุคคล	

ซึ่งได้รับการสรรหาจากประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่ง

แต่ปัจจุบันนี้ได้มี ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ ก.ต.ช. ให้มีจำนวน ๙ คน ดังนี้

๑. นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
๒. รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย	รองประธานกรรมการ
๓. ปลัดกระทรวงกลาโหม	กรรมการ
๔. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๕. ปลัดกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
๖. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
๗. ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา ๒ คน	กรรมการ
๘. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	กรรมการ/เลขานุการ

อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๖ กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการ “กำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจและกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผนมติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย” และ มาตรา ๕๓ (๑) กำหนดให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ถูกเสนอชื่อเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

แต่องค์กรดังกล่าวกลับถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเพียงเพื่อมุ่งเน้นในการพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งเป็น “ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” เท่านั้น ไม่ได้พิจารณากำหนดนโยบายขับเคลื่อนสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างจริงจัง ตามเจตนารมณ์ในการก่อตั้ง ก.ต.ช. ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้จากในแต่ละปี จะมีการประชุม ก.ต.ช. เพียงไม่กี่ครั้ง เพื่อแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เท่านั้น

- องค์ประกอบของ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ (มาตรา ๓๐) ดังนี้

- | | |
|--|---------------|
| ๑. นายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| ๒. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) | กรรมการ |
| ๓. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ |
| ๔. จเรตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ |
| ๕. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ |
| ๖. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากอดีตข้าราชการตำรวจระดับผู้บัญชาการขึ้นไป ซึ่งได้รับการเลือกจากข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับขึ้นไป จำนวน ๕ คน | |
| ๗. ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกในสาขาต่าง ๆ จำนวน ๖ คน | |

- องค์ประกอบของ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗

- | | |
|--|------------------|
| ๑. นายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| ๒. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | รองประธานกรรมการ |
| ๓. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) | กรรมการ |
| ๔. จเรตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ |
| ๕. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ |
| ๖. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๒ คน | |

อำนาจหน้าที่ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล และออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และใน มาตรา ๕๓ (๒) กำหนดให้ ก.ตร. มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบรายชื่อข้าราชการตำรวจที่จะดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ “รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” จนถึงระดับ “ผู้บังคับการ” (กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจระดับยศพลตำรวจตรีขึ้นไป)

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แม้จะมีองค์ประกอบของ ก.ต.ช. และ ก.ตร. ที่แตกต่างกัน แต่ผู้ที่ทำหน้าที่ ประธาน ก.ต.ช. และ ประธาน ก.ตร. ยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน และเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของ ก.ต.ช. และ ก.ตร. จะเห็นได้ว่าบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองจะมีอิทธิพล “ในแง่การบังคับบัญชา” ต่อกรรมการได้เกือบทุกตำแหน่ง โดยเฉพาะข้าราชการประจำ

กล่าวโดยสรุป ปัญหาขององค์กรในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ เกิดจากการที่มี คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลซ้ำซ้อนกัน ๒ คณะ คือ ก.ต.ช. (แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) และ ก.ตร. (แต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ลงมาจนถึงระดับผู้บังคับการ) และทั้ง ๒ คณะนี้ มีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร (ฝ่ายการเมือง) เข้ามานั่งเป็นประธาน จึงกล่าวได้ว่า นายกรัฐมนตรีสามารถครอบงำองค์กร กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจแต่งตั้งผู้นำองค์กรตำรวจคือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สามารถควบคุมองค์กรตำรวจในการแต่งตั้งตั้งแต่ระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จนถึงระดับผู้บังคับการ ส่งผลให้ข้าราชการตำรวจส่วนหนึ่งที่ต้องการจะมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่จำเป็นต้องเข้าไปหาผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย จนทำให้เกิดคำกล่าวหาที่ว่า เข้าไปปรับใช้นักการเมือง หรือ ปัญหาการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง รวมถึงในส่วนของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นผู้นำองค์กรตำรวจเองก็จำเป็นต้องอาศัยนักการเมืองเพื่อสร้างความมั่นคงในตำแหน่งของตน ระหว่างอยู่ในตำแหน่งก็ต้องปฏิบัติตามความต้องการของฝ่ายการเมือง หากไม่ปฏิบัติแล้วก็จะถูกปลดจากตำแหน่ง ซึ่งมีตัวอย่างให้เห็นอย่างต่อเนื่องกับมาส่งผลกระทบต่อองค์กรและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

๒) ปัญหาเรื่องกระบวนการขั้นตอนในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๓ (๑) กำหนดกระบวนการในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไว้ โดยให้ นายกรัฐมนตรี คัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจแล้วเสนอ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรี นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

ต่อมา มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๓(๑) โดยให้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คัดเลือกรายชื่อจากข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่ง “จเรตำรวจแห่งชาติ” หรือ “รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” แล้ว เสนอ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการแก้ไขให้ผู้เสนอชื่อข้าราชการตำรวจที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนต่อไป จะเปลี่ยนจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่ยังคงต้องให้ ก.ต.ช. พิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน โดยประธาน ก.ต.ช. ก็คือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงยังคงถูกครอบงำจากฝ่ายการเมืองเช่นเดิม

การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีที่มาจาก การเลือกและการแต่งตั้งโดยตรงจากฝ่ายการเมือง ย่อมทำให้ไม่มีจุดยืนของตนเอง ไม่มีเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่ง จำต้องยอมปฏิบัติตามที่ฝ่ายการเมืองสั่งการในทุกเรื่อง ในเมื่อหัวหน้าหน่วย (ผบ.ตร.) เป็นเช่นนี้แล้ว รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็ต้องยอมปฏิบัติตามอำนาจของฝ่ายการเมือง เพราะจะได้มีโอกาสก้าวหน้าเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทุกคนมาเป็น ก.ตร. จึงเป็นเสมือนตรายาง (Rubber Stamp) ให้กับฝ่ายการเมือง โดยไม่กล้าที่จะคัดค้านสิ่งที่เห็นว่าไม่ถูกต้อง ในเมื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ

และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอยู่ในบังคับหรือความครอบงำของฝ่ายการเมืองแล้ว ฝ่ายการเมืองย่อมมีอิทธิพลเหนือข้าราชการตำรวจในระดับถัดลงไปทุกระดับโดยอัตโนมัติ

๒. วิธีการปฏิรูป

จากสภาพและสาเหตุของปัญหาดังกล่าวแล้ว จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาลักษณะเป็นรูปธรรม มีกลไก รูปแบบ ในเรื่องของการบริหารงานบุคคลให้ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง โดยทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการครอบงำจากอิทธิพลใด ๆ ในขณะเดียวกันก็ต้องทำให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่มีโอกาสจะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อไปนั้น มุ่งเน้นปฏิบัติหน้าที่สร้างผลงานให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานให้กับสังคมและประเทศชาติอย่างเต็มความสามารถ โดยไม่ต้องคำนึงถึงอิทธิพลทางการเมืองมาครอบงำหรือชี้นำ อีกทั้งต้องสร้างองค์กรตำรวจให้มีการบริหารงานไปตามอำนาจหน้าที่โดยการขับเคลื่อนจากคนในองค์กรเป็นหลักและให้มีระบบการตรวจสอบ ประเมินการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องหวั่นเกรงต่อการที่จะถูกกลั่นแกล้งจากฝ่ายการเมือง หรืออิทธิพลภายนอกอื่น ๆ จักทำให้องค์กรเป็นปีกแผ่น สามารถทำงานรับใช้ประชาชนได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องไปมุ่งหาอิทธิพลภายนอก หรือใช้วิธีการซื้อขายตำแหน่ง

การวิเคราะห์ จัดทำแนวทางปฏิรูปกิจการตำรวจในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง มีดังนี้

(๑) การปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของตำรวจ คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) โดยทำให้ ก.ตร. เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของตำรวจเพียงองค์กรเดียว โดยให้มีความเป็นอิสระปราศจากการถูกครอบงำของฝ่ายการเมืองหรืออำนาจภายนอก ให้มีความเป็นเอกภาพ ตลอดจนเป็นองค์กรในการรักษากฎ กติกาต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม และให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติด้วย

(๒) การปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่กำกับนโยบายกิจการตำรวจ คือ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) โดยให้ ก.ต.ช. ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารงานกิจการตำรวจเพียงอย่างเดียว มุ่งเน้นในการนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ให้แก้ไขเรื่องอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. แทน

(๓) การทำให้กระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นไปโดยปราศจากการครอบงำจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหรืออิทธิพลจากภายนอก ต้องสร้างความมั่นใจในตำแหน่งให้กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อสามารถใช้ดุลยพินิจและอำนาจของตนได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อองค์กรและประชาชน อีกทั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องเป็นที่ยอมรับจาก ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา อันจะเป็นการ “สร้างความสง่างาม” ในการดำรงตำแหน่ง และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามช่วงเวลา: โดยคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

ตามกรอบในการปฏิรูปทั้ง ๓ ประเด็นข้างต้นดังกล่าว รายละเอียดแนวทางการแก้ไขในแต่ละประเด็น มีดังนี้

๑) การปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า แม้จะมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แก้ไของค์ประกอบของ ก.ตร. ไปบางส่วนแล้วก็ตาม แต่ผู้ที่ทำหน้าที่ประธาน ก.ตร. ก็ยังคงเป็นนายกรัชมุนตรีเช่นเดิม ดังนั้น ต้องปรับองค์ประกอบของ ก.ตร. ให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางในการบริหารงานบุคคล มีความเป็นอิสระจากการถูกรอบงำของฝ่ายการเมือง หรืออิทธิพลอื่น ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ทำหน้าที่รักษา กฎ กติกาต่าง ๆ ในเรื่องของการบริหารงานบุคคลอย่าง “ตรงไปตรงมา” ไม่มีการแก้ไขหลักเกณฑ์เพื่อสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบให้แก่บุคคลใด บุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ ทั้งนี้ ให้กำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้ ก.ตร. เป็นผู้พิจารณาการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติด้วย เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหนึ่งเดียว ทำนองเดียวกับ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ของสำนักงานอัยการสูงสุด ควรกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ใหม่ ให้มีจำนวน ๑๖ คน ดังนี้

(๑) ประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ให้คัดเลือกจากอดีตข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพลตำรวจเอก) โดยให้ข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป) เป็นผู้ลงคะแนนเลือก

(๒) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (กรรมการโดยตำแหน่ง)

(๓) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (กรรมการโดยตำแหน่ง)

(๔) จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือเทียบเท่า (ยศพลตำรวจเอก) เป็นผู้เลือกมาจำนวน ๖ คน โดยให้ข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป) เป็นผู้ลงคะแนนเลือก

(๕) อดีตข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพลตำรวจโทขึ้นไป) เป็นผู้เลือกมาจำนวน ๓ คน โดยให้ข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป) เป็นผู้ลงคะแนนเลือก

(๖) ผู้แทนจากคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑ คน

(๗) ผู้แทนจากวุฒิสภา จำนวน ๑ คน

(๘) ผู้มีความรู้ในสาขาต่าง ๆ เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น โดยกรรมการ ก.ตร. ตามข้อ (๑) - (๗) เป็นผู้สรรหามา จำนวน ๒ คน

ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของ ก.ตร. จะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในอนาคตจะไม่ถูกรอบงำจากฝ่ายการเมืองและผู้มีอิทธิพลจากภายนอก มีการถ่วงดุลอย่างเหมาะสม ผู้ที่เป็นกรรมการจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน

สำหรับการให้ข้าราชการตำรวจระดับ “พันตำรวจเอก” ขึ้นไป เลือกจเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า จำนวน ๖ คน เข้าไปทำหน้าที่ ก.ตร. นั้น จะมีข้อดีกว่าการให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทุกคน และจเรตำรวจแห่งชาติเป็น ก.ตร. โดยตำแหน่ง ทั้งนี้ เนื่องจาก

ผู้ที่ได้รับเลือกจะกล้าออกความเห็น กล้าเป็นปากเป็นเสียงให้กับตำรวจที่ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบ มีความสง่างาม ในการดำรงตำแหน่ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ ก.ตร. เพื่อองค์กรตำรวจอย่างแท้จริง ไม่ใช่เพื่อบุคคลใด บุคคลหนึ่ง นอกจากนี้ ในเส้นทางการเจริญเติบโตของตำรวจจะต้องคำนึงถึงผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนประชาชน เพราะถ้าเจริญเติบโตด้วยการ “วิ่งเต้น” ไม่สร้างบารมี (ความนิยมนับถือ) ด้วยผลงาน ของตนเองและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น เมื่อมาดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูง (จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า) ก็จะไม่ได้รับการเลือกให้เป็น ก.ตร. กระบวนการนี้ จึงเป็น เหมือนกรอบกำหนดการทำงานของผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้ฟังตระหนักรู้ว่า ตนจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมี ประสิทธิภาพ ให้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชนจนเป็นที่ยอมรับ

นอกจากนั้น ปรับให้ ก.ตร. เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกรายชื่อผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (แทน ก.ต.ช.) รวมทั้งให้ ก.ตร. มีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงานของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามช่วงเวลาที่กำหนด

๒) การปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจ แห่งชาติ (ก.ต.ช.)

บทบาทของ ก.ต.ช. ตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะเห็นได้ ว่า ก.ต.ช. เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่หลักในการกำหนดทิศทางการบริหารราชการกิจการตำรวจ โดยมีผู้เกี่ยวข้องจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งความมั่นคง กระบวนการยุติธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย เข้าร่วม เป็นกรรมการ แต่ในข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ฝ่ายการเมืองใช้คณะกรรมการชุดนี้ เพียงเพื่อประโยชน์ในการ แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้นและเมื่อประชุมเพื่อทำการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แล้วเสร็จ ส่วนใหญ่จะไม่เคยมีการเรียกประชุมคณะกรรมการชุดนี้อีกเลย อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ ของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้

ดังนั้น จึงแก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช. ให้เหลือเพียงเรื่องของการกำหนดทิศทาง นโยบายการบริหารราชการในกิจการตำรวจเป็นสำคัญ ส่วนเรื่องพิจารณาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ ให้ไปกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. แทน (ดังได้กล่าวไว้แล้วในข้อ ๑) เมื่อเป็นเช่นนี้ ก.ต.ช. ก็จะไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลอีกต่อไป จึงกำหนดองค์ประกอบของ ก.ต.ช. ให้มีนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเข้ามาเป็นประธานในคณะกรรมการ ก.ต.ช. เพื่อขับเคลื่อน การบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายรัฐบาล และเป็นการสอดรับในเรื่องของการที่สำนักงานตำรวจ แห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาปรับอำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสมแล้ว ในส่วนขององค์ประกอบของ ก.ต.ช. ควรต้องพิจารณาให้มีภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเป็นกรรมการเพิ่มเติมโดยประกอบด้วยฝ่ายการเมืองและหน่วยที่ เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ และจากภาคประชาชน เพื่อพิจารณา กำหนดนโยบายในการทำงานขององค์กรตำรวจเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และอำนวยความยุติธรรมในทางอาญาให้กับประชาชน ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อสร้างให้ ก.ต.ช. เป็นองค์กรในการกำหนดนโยบายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง จึงควรกำหนดองค์ประกอบ ก.ต.ช. จำนวน ๑๑ คน ดังนี้

(๑) นายกรัฐมนตรี	ประธาน
(๒) รองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย	รองประธาน
(๓) ปลัดกระทรวงกลาโหม	กรรมการ
(๔) ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
(๕) ปลัดกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
(๖) อัยการสูงสุด	กรรมการ
(๗) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
(๘) ผู้แทนจากสภาทนายความ	กรรมการ
(๙) ผู้ทรงคุณวุฒิจากวุฒิสภา	กรรมการ
(๑๐) ผู้แทนจากกรรมการสิทธิมนุษยชน	กรรมการ
(๑๑) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	กรรมการ/เลขาธิการ

กำหนดให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ยกเว้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

๓) กระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

แม้คำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ จะแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๓ (๑) โดยให้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคัดเลือกกรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่ง จเรตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแล้วเสนอ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง ก็ตาม แต่กระบวนการก็ยังคงต้องให้ ก.ต.ช. พิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ซึ่งประธาน ก.ต.ช. ก็คือ นายกรัฐมนตรี อันเป็นฝ่ายการเมืองอยู่ดี

ทั้งนี้ การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามกฎหมายข้างต้น ทำให้เกิดสภาพปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองในการเข้ามามีส่วนแต่งตั้งผู้นำองค์กรตำรวจ ทำให้บุคคลผู้ที่มีคุณสมบัติจะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะวิ่งเข้าหาฝ่ายการเมืองเพื่อให้ได้รับการพิจารณา แม้กฎหมายจะให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้เสนอรายชื่อก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว การเสนอรายชื่อของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก็เป็นไปตามการชี้แนะหรือการสั่งการของผู้มีอำนาจทางการเมืองเช่นเดิม ดังกล่าว

แนวคิดที่ดีในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจชาตินั้น นอกจากกำหนดให้ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง หรืออำนาจภายนอกแล้ว ยังต้องสร้างความมั่นคงในตำแหน่งให้กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อสามารถใช้ดุลยพินิจและอำนาจของตนได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม ต่อองค์กรและประชาชน บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องเป็นที่ยอมรับจากทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา อันจะเป็นการสร้าง ความสง่างามในการดำรงตำแหน่งรวมถึงสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา

ดังนั้น เพื่อลดปัญหาการแทรกแซงเมื่อมีการปรับอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามข้อ ๑) และ ๒) แล้ว การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงควรดำเนินการโดย “คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ” (ก.ตร.) แต่เพียงองค์กรเดียว โดยมีขั้นตอน ดังนี้

(๑) ก.ตร. พิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจ ตำแหน่ง “จเรตำรวจแห่งชาติ” “รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” หรือเทียบเท่า (ยศพลตำรวจเอก) โดยให้ข้าราชการตำรวจผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเข้าสู่ กระบวนการสรรหา โดย ก.ตร. ด้วยการแสดง

วิสัยทัศน์ และให้ ก.ตร. พิจารณาคัดเลือกผู้เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้เหลือจำนวน ๑ รายชื่อ และนำรายชื่อดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามขั้นตอนนำความกราบบังคมทูลโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อไป

(๒) ก.ตร. ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ในการประเมินและระยะเวลาที่กำหนด หากผลการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่ผ่านการประเมิน จะต้องส่งผลการประเมินดังกล่าว ไปยังนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี”) เพื่อทราบและพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

(๓) หากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง ให้ ก.ตร. ดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามขั้นตอนในข้อ (๑) ต่อไป

แนวทางแก้ไข

จากแนวทางการปฏิรูปทั้ง ๓ ประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม พิจารณาแล้วเห็นว่า สามารถดำเนินการได้โดยทันที และไม่กระทบกับภาระงบประมาณ ดังนี้

๑) แก้ไข พระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในเรื่องขององค์ประกอบ ก.ต.ช. และ ก.ตร. (มาตรา ๑๗ และ มาตรา ๓๐) และแก้ไขเรื่อง “อำนาจการพิจารณาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” โดยเปลี่ยนจาก ก.ต.ช. ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. แทน และแก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการสรรหาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยการแสดงวิสัยทัศน์ (มาตรา ๕๓ (๑)) เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย ในเรื่อง การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ด้วย

๒) แก้ไข ปรับปรุง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับ ก.ต.ช. , ก.ตร. และกระบวนการแต่งตั้ง ประเมินผล และถอดถอน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปข้างต้น

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑) ระบบการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเป็นเอกภาพ มีความเป็นอิสระ และสามารถลดการแทรกแซงจากการเมืองหรืออำนาจอิทธิพลจากภายนอก ส่งผลให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคล และบริหารจัดการงานยุติธรรมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การแต่งตั้งเป็นไปโดยระบบคุณธรรม ข้าราชการตำรวจที่มาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีธรรมาภิบาลและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

๒) ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ต้องสั่งสมประสบการณ์และสร้างผลงานมาเป็นระยะเวลานาน เพื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหาโดยการแสดงวิสัยทัศน์ เมื่อจัดความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่จากการ “วิ่งเต้น ชื้อขายตำแหน่ง” โดยรับใช้นักการเมืองหรือผู้มีอำนาจแล้ว ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะดำรงตำแหน่งอย่างมีเสถียรภาพ มั่นคง กล้าคิดกล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้การทำงานทั้งระบบขององค์กรตำรวจสามารถขับเคลื่อนไปได้ ลดการแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลทั้งภายในและภายนอก อีกทั้งกระบวนการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล โดย ก.ตร.

จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตระหนักถึงภาระหน้าที่ในฐานะของผู้นำองค์กร ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนเป็นที่ตั้ง (ตามที่ได้ทำความตกลงไว้กับ ก.ตร. ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง)

๓) เมื่อองค์กรตำรวจปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง หรืออิทธิพลภายนอกอื่น ๆ จะทำให้ องค์กรตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกอย่างบริสุทธิ์ โปร่งใส ยุติธรรม ตามกฎหมายและระเบียบ การใช้อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมมีลักษณะเป็นกลาง ไม่มีการกระทำที่อาจก่อให้เกิดภาพลักษณ์ว่าเลือกฝักฝ่ายทางการเมือง ประชาชนเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมากขึ้น การบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ข้าราชการตำรวจ กลับมาเป็น “ตำรวจของพระมหากษัตริย์และประชาชน” อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔) องค์พระบิดาแห่งตำรวจไทย

๓. กำหนดเวลาการปฏิรูป

- ระยะเวลาดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

อนึ่ง แผนปฏิรูปดังกล่าว คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม พิจารณาแล้วเห็นว่าต้องขับเคลื่อนการปฏิรูปให้แล้วเสร็จ ใน “รัฐบาลชุดปัจจุบัน” (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี) เพราะหากจะรอให้ปฏิรูปเรื่องดังกล่าวในรัฐบาลชุดที่มาจาก การเลือกตั้งนั้น จะไม่สามารถทำได้ เนื่องจากฝ่ายการเมืองขณะนั้นคงไม่เห็นด้วยให้มีการแก้ไขกฎหมาย ที่จะตัดทอน หรือ ลิดรอนอำนาจของตนลงไป ดังนี้ จึงเสนอว่า หากมีปัญหาอุปสรรคสำหรับการขับเคลื่อนการปฏิรูปในเรื่อง “ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง” ตามแผนการปฏิรูปนี้ เห็นควรให้ นายกรัฐมนตรี ใช้อำนาจตาม มาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขความในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้เป็นไปตามแนวทางปฏิรูปข้างต้น ต่อไป

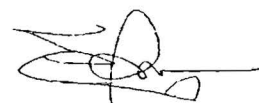
๔. แหล่งที่มาของงบประมาณ

ไม่ต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติม

๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงาน เรื่อง “ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง” เพื่อให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้โปรดพิจารณา หากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบด้วยขอได้โปรดส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป



(นายวิวรรณ แสงสุริยะฉัตร)
ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ
แทนเลขานุการกรรมการ

รายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

เรื่อง “ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง”

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ	ร่างพ.ร.บ. (ถ้ามี)
ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง	<p>๑) การปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของตำรวจ คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) โดยทำให้ ก.ตร. เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของตำรวจเพียงองค์กรเดียว โดยให้มีความเป็นอิสระปราศจากการถูกรวบงำของฝ่ายการเมือง</p> <p><u>องค์ประกอบ ก.ตร. (จำนวน ๑๖ คน)</u></p> <p>(๑) <u>ประธาน ก.ตร. คัดเลือกจากอดีตข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพลตำรวจเอก) โดยให้ข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป) เป็นผู้ลงคะแนนเลือก</u></p> <p>(๒) <u>ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ</u> กรรมการโดยตำแหน่ง</p> <p>(๓) <u>เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)</u> กรรมการโดยตำแหน่ง</p> <p>(๔) <u>จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า (ยศพลตำรวจเอก) เลือกมาจำนวน ๖ คน</u> โดยให้ข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป) เป็นผู้ลงคะแนนเลือก</p>	<p>๑) แก้ไข พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในเรื่องขององค์ประกอบ ก.ตร.ช. และ ก.ตร. (มาตรา ๑๗ และ มาตรา ๓๐) และแก้ไขเรื่อง “อำนาจการพิจารณาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” โดยเปลี่ยนจาก ก.ตร. ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. แทน และเพิ่มเติมกระบวนการสรรหาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยการแสดงวิสัยทัศน์ (มาตรา ๕๓ (๑))</p> <p>- เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายในเรื่อง การตรวจสอบ ติดตาม และ ประเมินผลการปฏิบัติงานของ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ด้วย</p>	๑ ปี	ไม่ใช้งบประมาณ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	-	-

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ	ร่างพ.ร.บ. (ถ้ามี)
	<p>(๕) <u>อดีตข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพลตำรวจโทขึ้นไป) เลือกมาจำนวน ๓ คน</u> โดยให้ข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป) เป็นผู้ลงคะแนนเลือก</p> <p>(๖) ผู้แทนจากคณะรัฐมนตรี ๑ คน</p> <p>(๗) ผู้แทนจากวุฒิสภา ๑ คน</p> <p>(๘) <u>ผู้มีความรู้ในสาขาต่าง ๆ เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น</u> โดยกรรมการ ก.ตร. ตามข้อ (๑) - (๗) สรรหามา จำนวน ๒ คน</p> <p>ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน</p> <p>๒) การปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)</p> <p>แก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช. ให้เหลือเพียงเรื่องของการกำหนดทิศทางนโยบายการบริหารราชการในกิจการตำรวจเป็นสำคัญ ส่วนเรื่องการศึกษาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ไปกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.</p>	<p>๒) แก้ไข ปรับปรุง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับ ก.ต.ช., ก.ตร. และกระบวนการแต่งตั้งประเมินผล และถอดถอน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปข้างต้น</p>					

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ	ร่างพ.ร.บ. (ถ้ามี)
	<p>องค์ประกอบ ก.ต.ช. (จำนวน ๑๑ คน)</p> <p>(๑) นายกรัฐมนตรี ประธาน</p> <p>(๒) รอง นรม. ที่ นรม.มอบหมาย รองประธาน</p> <p>(๓) ปลัดกระทรวงกลาโหม กรรมการ</p> <p>(๔) ปลัดกระทรวงมหาดไทย กรรมการ</p> <p>(๕) ปลัดกระทรวงยุติธรรม กรรมการ</p> <p>(๖) อัยการสูงสุด กรรมการ</p> <p>(๗) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ กรรมการ</p> <p>(๘) ผู้แทนจากสภาพนายความ กรรมการ</p> <p>(๙) ผู้ทรงคุณวุฒิจากวุฒิสภา กรรมการ</p> <p>(๑๐) ผู้แทนจากกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการ</p> <p>(๑๑) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรรมการ/เลขานุการ</p> <p>๓) กระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ</p> <p>(๑) ก.ตร. พิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือเทียบเท่า (ยศพลตำรวจเอก) โดยให้ข้าราชการตำรวจผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เข้าสู่กระบวนการสรรหา โดย ก.ตร. ด้วยการแสดงวิสัยทัศน์ และให้ ก.ตร. พิจารณาคัดเลือกผู้เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้เหลือจำนวน ๑ รายชื่อ และนำรายชื่อดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามขั้นตอน นำความกราบบังคมทูลโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อไป</p>						-

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ	ร่างพ.ร.บ. (ถ้ามี)
	<p>(๒) ก.ตร. ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์ในการประเมินและระยะเวลาที่กำหนด หากผลการปฏิบัติงานของ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่ผ่านการประเมิน จะต้องส่งผลการประเมินดังกล่าว ไปยังนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อทราบและพิจารณาสั่งการตามที่เหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔</p> <p>(๓) หากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง ให้ ก.ตร. ดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามขั้นตอนในข้อ (๑) ต่อไป</p>						-