



รายงานผลของคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการ
การปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย
ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ



ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป
การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๒๖๒

ที่

วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

เรียน ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๒ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๔/๒๕๕๘ เรื่อง การอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ ๔ วรรคสอง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย โดยที่ประชุมคณะอนุกรรมการเมื่อวันที่อังคารที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้กำหนดตำแหน่งและเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติแต่งตั้งอนุกรรมการ (เพิ่มเติม) ดังนั้น คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายอุดม รัฐอมฤต | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นางจรี วิจิตรวาทการ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายภัทร คำพิทักษ์ | โฆษกอนุกรรมการ |
| ๕. นางสาวกรรภิรมย์ โกมลารชุน | อนุกรรมการ |
| ๖. นายไกรยส ภัทราวาท | อนุกรรมการ |
| ๗. รองศาสตราจารย์จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย | อนุกรรมการ |
| ๘. นายถนอม อินทรกำเนิด | อนุกรรมการ |
| ๙. พลตรี วิระ โรจนวาศ | อนุกรรมการ |
| ๑๐. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย | อนุกรรมการ |
| ๑๑. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาษ | อนุกรรมการ |
| ๑๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์ | อนุกรรมการ |
| ๑๓. นางสาวพรรณทิภา นิลโสภณ | อนุกรรมการและเลขานุการ |

บัดนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ได้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว และได้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำหรับประกอบการพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อุดม รัฐอมฤต

(นายอุดม รัฐอมฤต)

ประธานอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป
การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

สำเนาถูกต้อง

น.ส. นิลโสภณ

(นางสาวพรรณทิภา นิลโสภณ)

เลขานุการอนุกรรมการพิจารณาแนวทาง
การปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ในคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๒ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรให้มีการดำเนินการในเรื่องของการพิจารณาแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและดำเนินการศึกษา แนวทางการปฏิรูปการศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย

คณะกรรมการได้ตระหนักถึงปัญหาสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปประเทศ คือ การปฏิรูปด้านการศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย เพราะการศึกษาเป็นการสร้างคนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาชาติ นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลไกการทำงานของตำรวจ ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นที่สัมผัสกับวิถีชีวิตของประชาชนใกล้ชิดมากที่สุด ถ้ากฎหมายที่ออกมาไม่มีสภาพบังคับใช้ แม้กระทั่งการยอมให้ผู้มีอำนาจหรือผู้มีอิทธิพลมาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเป็นสถานะที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของกระบวนการยุติธรรม อันทำให้สังคมขาดรากฐานที่สำคัญในการนำพาประเทศชาติพัฒนาที่ทัดเทียมกับนานาประเทศ

จากการศึกษาของคณะกรรมการ ซึ่งได้นำเสนอเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๒ ภาค กล่าวคือ ภาคที่ ๑ การศึกษาการปฏิรูปด้านการศึกษา และภาคที่ ๒ การศึกษาการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย ผลการศึกษาพบว่า

ภาคที่ ๑ การปฏิรูปด้านการศึกษา มีประเด็นสำหรับการปฏิรูป ๕ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ การเขียนรัฐธรรมนูญให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติที่มีสภาพบังคับเทียบเท่ากฎหมายผูกพันทุกรัฐบาลและมีกลไกติดตามผลต่อเนื่อง

แนวทางการดำเนินการ (Road map)

บัญญัติการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติในรัฐธรรมนูญไว้ในแนวทางดังต่อไปนี้

๑. ยกระดับกระบวนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติให้มีสภาพบังคับเทียบเท่ากฎหมายที่ผูกพันทุกรัฐบาล

๑) ให้กระบวนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติดำเนินการโดยองค์กรอิสระ และนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อผ่านความเห็นชอบก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา และเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกัน

๒) เปิดโอกาสให้หน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากระบบการศึกษาทั้งจากภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติอย่างเต็มที่

๒. ให้รัฐบาลมีหน้าที่ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติในการจัดทำนโยบายด้านการศึกษาเพื่อแถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน และจัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอต่อรัฐสภาปีละ ๑ ครั้ง

ประเด็นที่ ๒ การเขียนรัฐธรรมนูญให้มีกลไกบังคับใช้รัฐธรรมนูญด้านการศึกษาและกลไกส่งเสริมการติดตามตรวจสอบของภาคประชาชน

แนวทางการดำเนินการ (Road map)

๑. กำหนดสภาพบังคับและความรับผิดชอบของภาครัฐในการดำเนินการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๒. กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เอกชนและภาคประชาชน และหน้าที่ของภาครัฐในการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาเหล่านี้ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม

๓. กำหนดสิทธิและหน้าที่ของท้องถิ่น เอกชนและภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการจัดการศึกษาของภาครัฐ รวมทั้งระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานผู้จัดการศึกษา ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่

ประเด็นที่ ๓ การเขียนรัฐธรรมนูญให้รัฐมีหน้าที่กระจายอำนาจและงบประมาณในการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา

แนวทางการดำเนินการ (Road map)

๑. กำหนดหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาและงบประมาณจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษาในรัฐธรรมนูญ

๒. กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนที่ผ่านการรับรองมาตรฐานคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน

๓. กำหนดบทบาทของหน่วยงานผู้จัดการศึกษาให้เป็นผู้มีบทบาทหลักในการสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด มิใช่มีบทบาทในการจัดการศึกษาเอง และกำหนดให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่และบริบทของท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๔ การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณด้านการศึกษาให้เป็นการจัดสรรตามอุปสงค์เป็นรายบุคคล

แนวทางการดำเนินการ (Road map)

๑. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาตามอุปสงค์เป็นรายบุคคล (Demand-side Financing)

๒. กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเป็นการจัดสรรตามความต้องการที่แท้จริงของเด็กเยาวชนเป็นรายบุคคล และให้ความสำคัญต่อเด็กเยาวชนด้อยโอกาสเป็นลำดับแรก

๓. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำงบประมาณด้านการศึกษาแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting) โดยให้หน่วยงานผู้เบิกจ่ายงบประมาณด้านการศึกษารับผิดชอบต่อผลการใช้จ่ายงบประมาณนั้นตามตัวชี้วัดผลงาน (KPI) ที่สำคัญงบประมาณกำหนด และให้มีผลต่อการเพิ่ม/ลดงบประมาณในปีต่อไป

ประเด็นที่ ๕ การปฏิรูปกระบวนการนโยบายการศึกษาให้เป็นเชิงประจักษ์

แนวทางการดำเนินการ (Road map)

๑. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำนโยบายด้านการศึกษาด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-based Education Policy) และสอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ

๒. กำหนดให้หน่วยงานผู้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานผู้ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานผู้จัดการศึกษา

๓. กำหนดให้เมืองครือสรรหาหน้าที่ทั้งจัดทำข้อมูลสถิติที่สำคัญและบทวิเคราะห์สถานการณ์ และแนวโน้มของระบบการศึกษา เพื่อเสนอแก่รัฐบาลและประชาชน รวมถึงตัวชี้วัดความก้าวหน้าของ แผนการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ภาคที่ ๒ การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย มีประเด็นปัญหาสำคัญที่ศึกษา ๓ ประการ คือ (๑) ปัญหาการเมืองแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของตำรวจ (๒) ปัญหางานสอบสวนที่ไม่เป็นภววิสัย (๓) ปัญหาเนื้องานและปริมาณงานของตำรวจ

คณะอนุกรรมการได้นำเสนอแนวทางการดำเนินการปฏิรูปโดยเห็นสมควรจัดให้เมืองครือ ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการปฏิรูป เรียกว่า คณะกรรมการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการ ยุติธรรม (คปช.) มีกรรมการ จำนวนทั้งสิ้น ๑๑ คน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ประธานศาลฎีกาหรือผู้แทน ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้แทน ประธานศาลปกครองหรือผู้แทน อัยการสูงสุด หรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้แทน คณบดี คณะนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ ๓ คน และผู้อำนวยการสำนักกิจการยุติธรรมหรือผู้แทน เป็นกรรมการ และเลขานุการ

การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายที่สามารถดำเนินการได้ทันที คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ การแก้ไข กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาการประเมินผล การปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมทั้ง ให้อัยการเข้ามารับผิดชอบการสอบสวน คดีอาญาสำคัญ ๆ หรือคดีอาญาที่มีผู้ร้องเรียนว่าการสอบสวนมิได้กระทำตามกฎหมายหรือไม่ได้รับความ ยุติธรรม โดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานอัยการเป็นพนักงาน สอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีเหล่านั้น

สำหรับการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายที่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๓ ปี คือ

๑. การถ่ายโอนภารกิจ ดังนี้

๑) ถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานจราจรไปให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมดำเนินการ

๒) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๓) ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก และความปลอดภัยในงานท่องเที่ยวไปให้ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

๔) ถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคไปให้สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค

๕) ถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาหาร และยา ไปให้กระทรวงสาธารณสุข

๖) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ไปให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

๗) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทาง เทคโนโลยี ไปให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT)

๒. การจัดตั้งสำนักงานสอบสวนคดีอาญา

๑) จัดตั้งสำนักงานสอบสวนคดีอาญาเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม

๒) รับโอนข้าราชการตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่สมัครใจไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานสอบสวนคดีอาญา

๓) ให้สำนักงานสอบสวนคดีอาญามีหน่วยงานในสังกัด ดังนี้

๓.๑) สำนักคดีอาญาทั่วไป

๓.๒) สำนักพิสูจน์หลักฐาน

๓.๓) สำนักนิติวิทยาศาสตร์

๓.๔) สำนักทะเบียนประวัติอาชญากร

ทั้งนี้ สำนักพิสูจน์หลักฐานและสำนักทะเบียนประวัติอาชญากรนั้น ให้โอนย้ายมาจากสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามลำดับ ส่วนสำนักนิติวิทยาศาสตร์นั้น ให้โอนย้ายมาจากสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
สารบัญ	จ
สารบัญภาพ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
รายงานของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย	๑
ภาคที่หนึ่ง : การปฏิรูปด้านการศึกษา	๕
บทที่ ๑ บทนำ	๗
บทที่ ๒ กรอบแนวคิดและขอบเขตของการศึกษา	๙
บทที่ ๓ ปัญหาวิกฤตในระบบการศึกษาไทย คุณภาพ ความเหลื่อมล้ำ และประสิทธิภาพ	๑๓
บทที่ ๔ ผลการสังเคราะห์ต้นแบบการปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จ ในระดับนานาชาติ	๒๑
บทที่ ๕ ทฤษฎีตัวแทนกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ	๓๑
บทที่ ๖ ผลการสังเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญด้านการศึกษาในระดับนานาชาติ	๓๓
บทที่ ๗ บทสรุปและแนวทางการดำเนินการปฏิรูปด้านการศึกษา	๓๗
ภาคที่สอง : การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย	๔๕
บทที่ ๘ เหตุผลความจำเป็นและสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	๔๗
บทที่ ๙ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และภารกิจของตำรวจในต่างประเทศ	๕๕
บทที่ ๑๐ การดำเนินการศึกษาการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย	๖๙
บทที่ ๑๑ ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย	๘๓
บรรณานุกรม	๘๙
ภาคผนวก	๙๓
ภาคผนวก ก คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย	๙๕
ภาคผนวก ข บทสรุปผู้บริหาร รายงานยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาและพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทย	๑๐๑
ภาคผนวก ค สรุปข้อเสนอการปฏิรูปด้านการศึกษาจากองค์กรต่าง ๆ	๑๐๗
ภาคผนวก ง สรุปความเห็นของผู้ชี้แจง	๑๑๕
ภาคผนวก จ ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ๒๕๕๐, ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๘ กับ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช การปฏิรูปด้านการศึกษา	๑๒๓

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ ๑ กรอบแนวคิดในการจัดทำข้อเสนอ Conceptual Framework	๑๐
ภาพที่ ๒ การศึกษาเป็นตัวจุดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	๑๔
ภาพที่ ๓ ผลการสอบของนักเรียนไทยกว่าครึ่ง ไม่ผ่านมาตรฐานระดับนานาชาติ	๑๕
ภาพที่ ๔ สถานการณ์เด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาไทยในปัจจุบัน	๑๗
ภาพที่ ๕ การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านการศึกษาของไทย	๑๙
ภาพที่ ๖ รายจ่ายด้านการศึกษาของไทยถูกใช้ไปที่ใดบ้าง	๒๐
ภาพที่ ๗ โครงสร้างองค์กรตำรวจของประเทศอังกฤษ	๕๙
ภาพที่ ๘ โครงสร้างองค์กรตำรวจของประเทศฝรั่งเศส	๖๕
ภาพที่ ๙ โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	๗๐
ภาพที่ ๑๐ กราฟแสดงแนวโน้มการเกษียณอายุราชการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๖	๗๔

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ ๑ ตัวแบบของนโยบายที่ใช้ในการปฏิรูปตามระดับของการปฏิรูปพัฒนาการ และแนวคิดพื้นฐานของการปฏิรูป	๒๒
ตารางที่ ๒ ตารางสรุปประสบการณ์ของ ๑๒ ประเทศสมาชิก OECD ที่ประสบความสำเร็จ ในการปฏิรูปการศึกษาระหว่างปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๕๓	๓๐
ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานตำรวจอังกฤษ กับ ฝรั่งเศส	๖๕
ตารางที่ ๔ อัตรากำลังพลจำแนกตามชั้นข้าราชการตำรวจ	๗๑
ตารางที่ ๕ อัตรากำลังพลแยกตามสายงาน	๗๒
ตารางที่ ๖ สถานภาพการศึกษาของข้าราชการตำรวจ	๗๒
ตารางที่ ๗ จำนวนข้าราชการตำรวจ จำแนกตามช่วงวัย (Generation)	๗๓
ตารางที่ ๘ เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายของประเทศ รายจ่ายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และงบบุคลากร ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗	๗๔
ตารางที่ ๙ เปรียบเทียบสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการผลิตและฝึกอบรมของข้าราชการตำรวจต่อ งบดำเนินงานในภาพรวม ตร. และงบประมาณรายจ่ายภาพรวม ตร. (หน่วย : ล้านบาท)	๗๕

รายงาน
ของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป
การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

ตามที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๒ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๔/๒๕๕๘ เรื่อง การอำนวยความสะดวกในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ข้อ ๔ วรรคสอง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย โดยที่ประชุมคณะกรรมการเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้กำหนดตำแหน่งและเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ (เพิ่มเติม) ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

๑. นายอุดม รัฐอมฤต	ประธานกรรมการ
๒. นางจรี วิจิตรวาทการ	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายภัทร คำพิทักษ์	โฆษกกรรมการ
๕. นางสาวกรรภิรมย์ โกมลารชุน	อนุกรรมการ
๖. นายไกรยส ภัทราวาท	อนุกรรมการ
๗. รองศาสตราจารย์จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย	อนุกรรมการ
๘. นายถนอม อินทรกำเนิด	อนุกรรมการ
๙. พลตรี วีระ โรจนนาค	อนุกรรมการ
๑๐. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	อนุกรรมการ
๑๑. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาษ	อนุกรรมการ
๑๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	อนุกรรมการ
๑๓. นางสาวพรรณทิภา นิลโสภณ	อนุกรรมการและเลขานุการ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๑๐) กำหนดให้การจัดทำรัฐธรรมนูญต้องมีความครอบคลุมเรื่องกลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔/๑ วรรคสอง กำหนดให้ในระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญรับฟังความคิดเห็นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประชาชน ประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนด คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย จึงได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อส่งไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีผลการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการ ดังนี้

๑. วิธีดำเนินการ

คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาเพื่อกำหนดกรอบแนวทางโดยวิธีการประชุมซึ่งได้กำหนดวัน และเวลาการประชุมเป็นประจำทุกวันอังคารและวันพฤหัสบดี เวลา ๐๙.๓๐ – ๑๑.๓๐ นาฬิกา โดยได้ดำเนินการประชุมมาแล้ว จำนวน ๑๒ ครั้ง รวมทั้ง ศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และเอกสารของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

๒. กรอบแนวทางในการดำเนินงาน

ที่ประชุมได้กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยกำหนดประเด็นหลักสำหรับการพิจารณา ๒ ประเด็น คือ การปฏิรูปด้านการศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ ได้กำหนดแผนการดำเนินงานเป็น ๒ ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ ๑ ระยะเวลาก่อนวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการต้องเสนอโครงร่างมาตราที่ควรบัญญัติเรื่องการปฏิรูปด้านการศึกษา และการบังคับใช้กฎหมายในร่างรัฐธรรมนูญ

ช่วงที่ ๒ ระยะเวลาหลังจากวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการนำเสนอโครงร่างของกฎหมายลำดับรองต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๓. การเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ

ที่ประชุมได้มีมติเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ ดังนี้

- | | |
|---------------------------|------------------------------------|
| ๑. นายอุดม รัฐอมฤต | เป็นประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นางจุรี วิจิตรวาทการ | เป็นรองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ | เป็นรองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายภัทร คำพิทักษ์ | เป็นโฆษกอนุกรรมการ |

๔. ผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

- | | |
|--|---|
| ๑. พลตำรวจตรี ปรีชา สมุทรเปารยะ | ข้าราชการบำนาญ |
| ๒. พันตำรวจเอก วิรุทธิ์ ศิริสวัสดิบุตร | ข้าราชการบำนาญ |
| ๓. พันตำรวจเอก ภรภัทร เพ็ชรพยาบาล | พนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ
หัวหน้างานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรบางปู |

๕. ฝ่ายเลขานุการ

- | | |
|-----------------------------|---|
| ๑. นางสาววิลาวรรณ รำรื่น | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง |
| ๒. นางสมถวิล จำนนภรค์ | วิทยากรชำนาญการพิเศษ |
| ๓. นางสาวชนาภัทร ช่างทอง | วิทยากรชำนาญการพิเศษ |
| ๔. นางนภาพรณัฏ์ แพทย์พันธุ์ | วิทยากรชำนาญการพิเศษ |
| ๕. นางสาวพรรณทิภา นิลโสภณ | วิทยากรชำนาญการพิเศษ |
| ๖. นางสาวดวงกมล ทวีสุวรรณ | นิติกรชำนาญการพิเศษ |
| ๗. นายจิรพันธ์ ทองบุญเรือง | นิติกรชำนาญการ |
| ๘. นางสาวเอมอชมา บุญเกิด | นิติกรชำนาญการ |
| ๙. นายกวีพัฒน์ พิจารณ์ | นิติกรปฏิบัติการ |

๑๐. นางสาวภัทรานิษฐ์ คล่องใจกุลนันท์	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
๑๑. นางสาวอิงอร จ้างสินธุ์	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
๑๒. นางสาวศุภรศมี นิธิวิวัฒน์ชัย	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
๑๓. นางสาวฟาติมา อามีน	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
๑๔. นางสาวสุนิสา แซ่ไคว่	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน

๖. ผลการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

คณะอนุกรรมการได้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย โดยแบ่งเนื้อหารายงานออกเป็นสองภาค กล่าวคือ

ภาคที่หนึ่ง : การปฏิรูปด้านการศึกษา

บทที่ ๑ บทนำ

บทที่ ๒ กรอบแนวคิดและขอบเขตของการศึกษา

บทที่ ๓ ปัญหาวิกฤตในระบบการศึกษาไทย คุณภาพ ความเหลื่อมล้ำ และประสิทธิภาพ

บทที่ ๔ ผลการสังเคราะห์ต้นแบบการปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จในระดับนานาชาติ

บทที่ ๕ ทฤษฎีตัวแทนกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๖ ผลการสังเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญด้านการศึกษาในระดับนานาชาติ

บทที่ ๗ บทสรุปและแนวทางการดำเนินการปฏิรูปด้านการศึกษา

ภาคที่สอง : การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

บทที่ ๘ เหตุผลความจำเป็นและสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

บทที่ ๙ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และภารกิจของตำรวจในต่างประเทศ

บทที่ ๑๐ การดำเนินการศึกษาการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

บทที่ ๑๑ ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการได้รวบรวมคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย บทสรุปผู้บริหารรายงานยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาและพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทย สรุปข้อเสนอการปฏิรูปด้านการศึกษาจากองค์กรต่าง ๆ สรุปความเห็น ของผู้ชี้แจง รวมทั้ง ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ๒๕๕๐, ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๘ กับ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช การปฏิรูป ด้านการศึกษา ไว้ในภาคผนวกของรายงานฉบับนี้

ดร. นิลโสภณ

(นางสาวพรรณทิภา นิลโสภณ)

เลขานุการอนุกรรมการ

หน้าว่าง

ภาคที่หนึ่ง
การปฏิรูปด้านการศึกษา

หน้าว่าง

บทที่ ๑ บทนำ

ผลของการอนุมัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๑๐) กำหนดให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต้องมีความครอบคลุมเรื่องกลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๙/๑ วรรคสอง กำหนดให้ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญรับฟังความคิดเห็นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประชาชน ประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนด

ในส่วนของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญการประชุม ครั้งที่ ๓๒ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๔/๒๕๕๘ เรื่องการอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ ๔ วรรคสอง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย โดยที่ประชุมคณะอนุกรรมการ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ได้กำหนดตำแหน่งและเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติแต่งตั้งอนุกรรมการ (เพิ่มเติม)

องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

๑. นายอุดม รัฐอมฤต	ประธานอนุกรรมการ
๒. นางจุรี วิจิตรวาทการ	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นายภัทรธำ คำพิทักษ์	โฆษกอนุกรรมการ
๕. นางสาวกรรณิภรณ์ โกมลารชุน	อนุกรรมการ
๖. นายไกรยศ ภัทรวาท	อนุกรรมการ
๗. รองศาสตราจารย์จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย	อนุกรรมการ
๘. นายถนอม อินทรกำเนิด	อนุกรรมการ
๙. พลตรี วีระ โรจนนาค	อนุกรรมการ
๑๐. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	อนุกรรมการ
๑๑. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาษ	อนุกรรมการ
๑๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	อนุกรรมการ
๑๓. นางสาวพรรณทิภา นิลโสภณ	อนุกรรมการและเลขานุการ

อนึ่ง คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีมติ ให้นำประชุมคณะอนุกรรมการเป็นประจำทุกวันอังคาร และวันพฤหัสบดี เวลา ๐๙.๓๐ - ๑๑.๓๐ นาฬิกา ในการนี้ที่ประชุมคณะอนุกรรมการได้วางกรอบการทำงาน โดยกำหนดประเด็นหลักสำหรับการพิจารณา แบ่งเป็น ๒ ประเด็น คือ การปฏิรูปด้านการศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ วางหลักไว้ว่า หาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการพิจารณาอยู่ในขณะนี้ ผ่านการประชามติ และมีผลบังคับใช้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องมีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายลำดับรองต่อไป โดยกำหนดแผนการดำเนินงานแบ่งเป็น ๒ ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ ๑ ระยะเวลาก่อนวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญต่อประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น

ช่วงที่ ๒ ระยะเวลาหลังจากวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการพิจารณาปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอแนะ

ในส่วนของคณะอนุกรรมการนั้น ได้กำหนดแผนการดำเนินงานเป็น ๒ ช่วง เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ช่วงที่ ๑ ระยะเวลาก่อนวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ คณะอนุกรรมการต้องเสนอโครงร่างมาตราที่ควรบัญญัติเรื่องของการปฏิรูปด้านการศึกษา และการบังคับใช้กฎหมายในร่างรัฐธรรมนูญ

ช่วงที่ ๒ ระยะเวลาหลังจากวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ คณะอนุกรรมการนำเสนอโครงร่างของกฎหมายลำดับรองต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติตามมาตรา ๓๕ (๑๐) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต้องมีความครอบคลุมเรื่องกลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป ดังนั้น คณะอนุกรรมการควรต้องเสนอการกำหนดกลไกในการปฏิรูปด้านการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย โดยเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่าควรกำหนดไว้ในหมวดหรือส่วนใดของร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการประชุมของคณะอนุกรรมการได้กำหนดประเด็นหลักสำหรับการพิจารณาแบ่งออกเป็น ๒ ประเด็น คือ การปฏิรูปด้านการศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น คณะอนุกรรมการจึงขอเสนอเนื้อหารายงานแบ่งออกเป็น ๒ ภาค ประกอบด้วย ภาคที่ ๑ จะเป็นการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิรูปด้านการศึกษา และภาคที่ ๒ จะเป็นการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะขอล่าออธิบายตามลำดับต่อไป

บทที่ ๒

กรอบแนวคิดและขอบเขตของการศึกษา

๒.๑ กรอบแนวคิดในการจัดทำข้อเสนอ

คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ข้อเสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปการศึกษา โดยอาศัย ข้อมูลวิชาการ ข้อมูลสถิติ และการสังเคราะห์ประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งในประเทศไทยและในระดับนานาชาติ รวมทั้งสิ้น ๕ องค์ประกอบ ได้แก่

๑) ปัญหาวิกฤตในระบบการศึกษาไทยซึ่งนำเสนอผ่านข้อมูลสถิติและรายงานผลประเมิน ระบบการศึกษาไทยจากองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อนำเสนอสถานการณ์ปัญหาที่เป็นจุดวิกฤตที่สำคัญ ในระบบการศึกษาไทยซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศในปัจจุบัน ที่ต้องการการแก้ไขโดยเร่งด่วน

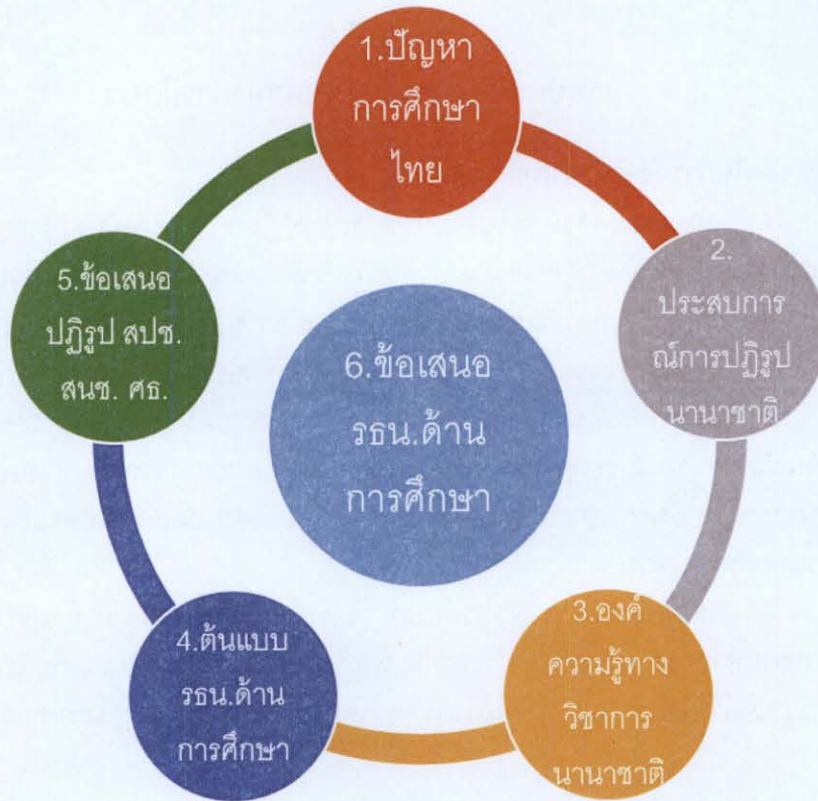
๒) ประสบการณ์การปฏิรูประบบการศึกษาในระดับนานาชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นแนวทางการ ปฏิรูประบบการศึกษาของประเทศที่เคยประสบปัญหาเดียวกันกับประเทศไทย แต่สามารถดำเนินการปฏิรูป จนประสบความสำเร็จได้ในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์หาบทเรียนที่ระบบการศึกษาไทยสามารถนำมาใช้ ประโยชน์ได้

๓) องค์ความรู้ทางวิชาการในระดับนานาชาติที่ใช้ประกอบการวางแผนการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) ที่สามารถอธิบายความล้มเหลวในการปฏิรูประบบการศึกษาไทยในทศวรรษที่ผ่านมา และนำเสนอ แนวทางการปฏิรูปผ่านกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ในอนาคต

๔) ผลการสังเคราะห์ต้นแบบกฎหมายรัฐธรรมนูญด้านการศึกษาจากฐานข้อมูลรัฐธรรมนูญ กว่า ๑๙๔ ประเทศทั่วโลก^๑ เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิรูปการศึกษาด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ประสบความสำเร็จในระดับนานาชาติที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้ได้

๕) ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ คณะกรรมาธิการ ที่ได้เสนอขึ้นในรอบ ๑๘ เดือนที่ผ่านมา

^๑ <https://www.constituteproject.org>



ภาพที่ ๑ กรอบแนวคิดในการจัดทำข้อเสนอ (Conceptual Framework)

๒.๒ ขอบเขตของการศึกษาในข้อเสนอ

ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปการศึกษานี้ครอบคลุมการปฏิรูปการศึกษาใน ๒ ส่วนหลัก ได้แก่

๑) การศึกษาในระบบ ซึ่งประกอบด้วย ๓ ส่วนย่อยตามการจัดกลุ่มของ UNESCO's International Standard Classification of Education ๒๐๑๑ (ISCED ๒๐๑๑) ได้แก่

๑.๑ การศึกษาก่อนประถมศึกษา

๑.๒ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลาย

๑.๓ การศึกษาระดับอุดมศึกษา (Higher Education)

๒) การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life-long Learning) ซึ่งจากนิยามของ UNESCO's Institute for Life-long Learning หมายถึง การเรียนรู้ทักษะที่สำคัญในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพที่ดีใน ๓ กลุ่มทักษะ^๒หลักได้แก่

๒.๑ ทักษะการอ่านออกเขียนได้ และทักษะทางคณิตศาสตร์ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน

๒.๒ ทักษะการประกอบอาชีพตามความถนัดของตน

๒.๓ ทักษะพลเมืองและทักษะทางสังคมที่จำเป็นต่อบริบททางสังคมวัฒนธรรมในชุมชนของตน

^๒ <http://www.uil.unesco.org/adult-learning-and-education/unesco-recommendation>

โดยเป้าหมายในการจัดการศึกษาในระบบและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศไว้ในปี ๒๕๕๘ “เป้าหมายการพัฒนาโลกที่ยั่งยืน” (UN’s Global Goals for Sustainable Development) ซึ่งประเทศไทยได้เป็นหนึ่งใน ๑๙๐ ประเทศที่ร่วมลงนามรับเป้าหมายดังกล่าวที่จะต้องบรรลุผลภายในปี ๒๐๓๐ หรืออีก ๑๕ ปีข้างหน้า โดยเป้าหมายการศึกษาข้อที่ ๔ “การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ” ประกอบด้วยเป้าหมายย่อย ๑๐ ประการที่ประเทศไทยมีเวลา ๑๕ ปี ในการดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จได้ตามที่ได้ลงนามไว้กับองค์การสหประชาชาติ ได้แก่

๑. การสร้างโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพทั่วถึงและเป็นธรรมแก่เด็กเยาวชนทุกคนทั้งหญิงชายในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

๒. การสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันในการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งหญิงชายและการศึกษาระดับอนุบาล

๓. การสร้างโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมระหว่างหญิงชายในการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ

๔. เพิ่มโอกาสให้แก่เยาวชนและผู้ใหญ่ในการพัฒนาทักษะสำหรับการใช้ชีวิตและการทำงานที่ดี

๕. ขจัดความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาในทุกระดับของผู้หญิงและผู้ด้อยโอกาสทุกประเภท

๖. ขจัดปัญหาการไม่รู้หนังสือและการคิดคำนวณให้หมดไปในกลุ่มเด็กเยาวชนและประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

๗. ส่งเสริมทักษะพลเมืองที่สำคัญ ๓ ประการได้แก่ทักษะการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การเป็นพลเมืองโลกที่ดี การจัดการความขัดแย้งและส่งเสริมสันติภาพ เป็นต้น

๘. พัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมทางการศึกษาให้รองรับการใช้งานของคนทุกกลุ่มในสังคม

๙. เพิ่มทุนการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ยากจนและทุรกันดาร โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา

๑๐. เพิ่มจำนวนครูที่มีคุณภาพได้มาตรฐานระดับชาติให้เพียงพอต่อความต้องการทางการศึกษาที่จะเพิ่มขึ้นจากการดำเนินการตามเป้าหมายการศึกษาคุณภาพ ๒๐๓๐ นี้

เท่ากับว่า ในอีก ๑๕ ปีข้างหน้า เด็กและเยาวชนทุกคนต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ตั้งแต่อนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาที่เท่าเทียมกัน และยังคงครอบคลุมไปถึงการจัดการเรียนรู้แก่ประชากรที่นอกเหนือจากวัยเรียนให้มีโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีคุณภาพ รวมถึงการพัฒนากำลังแรงงานให้มีทักษะการทำงานที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในสังคม

หน้าว่าง

บทที่ ๓

ปัญหาวิกฤตในระบบการศึกษาไทย คุณภาพ ความเหลื่อมล้ำ และประสิทธิภาพ

๓.๑ สถานการณ์คุณภาพการศึกษาไทยในบริบทนานาชาติ

๓.๑.๑ ผลการจัดอันดับความสามารถทางการแข่งขันและด้านการศึกษาโดย World Economic Forum

จากการเผยแพร่ผลการจัดอันดับความสามารถทางการแข่งขันนานาชาติ (Global Competitiveness Index: GCI) ฉบับล่าสุดประจำปี ๒๕๕๗ (๒๐๑๔-๒๐๑๕)^๓ ของเว็ลด์อีโคโนมิกฟอรัม (World Economic Forum: WEF) ไทยอยู่ในอันดับที่ ๓๑ จาก ๑๔๔ ประเทศ ซึ่งดีขึ้นจากปีที่แล้ว ๖ อันดับ WEF ประเมินขีดความสามารถทางการแข่งขันของไทยอยู่ในระดับกลาง โดยมีคะแนนค่อนข้างดี ด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาค พัฒนาการเงิน สิ่งที่น่าวิตกกังวลมากคือคุณภาพระบบการศึกษา ไทยอยู่อันดับที่ ๘๗ ซึ่งมีอันดับถดถอย ๙ อันดับจากปี ๒๕๕๖^๔ การประเมินคุณภาพการพัฒนาเด็กเยาวชนไทยระดับประถมศึกษา (ซึ่งรวมสาธารณสุขด้วย) ไทยอยู่ที่ อันดับ ๖๖ ของโลกและ อันดับ ๔ ในอาเซียน ส่วนการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นสูงและการฝึกอบรม (Higher education and training) ไทยอยู่ในอันดับที่ ๕๙ เทียบกับประเทศในอาเซียน WEF ประเมินไทยอยู่อันดับที่ ๓ ซึ่งมีตัวชี้วัดย่อยด้านการศึกษาและการฝึกอบรม ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอาเซียน ๙ ประเทศ ไทยต้องรีบพัฒนาอย่างเร่งด่วน ๓ ข้อ ได้แก่ คุณภาพประถมศึกษา คุณภาพระบบการศึกษา คุณภาพการจัดการศึกษาด้านบริหารธุรกิจ และเมื่อพิจารณาภาพรวมการจัดอันดับด้านการศึกษาของไทยเปรียบเทียบกับปี ๒๕๕๖ พบว่า อัตราการเข้าเรียนทุกระดับ (ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา) ดีขึ้น แต่ด้านคุณภาพการศึกษาทุกระดับ อันดับไทยถดถอย โดยคุณภาพของระบบการศึกษาและคุณภาพประถมศึกษาถดถอย ๙ และ ๔ อันดับตามลำดับและยังเป็นประเด็นสำคัญที่ WEF เน้นย้ำว่าไทยต้องเร่งพัฒนา

๓.๑.๒ ดัชนีขีดความสามารถในการแข่งขัน: ไอเอ็มดี (IMD) ปี ๒๐๑๔

เช่นเดียวกับการประเมินของ World Economic Forum จากการขีดความสามารถในการแข่งขัน (IMD World Competitiveness) ของไอเอ็มดี พบว่า การจัดอันดับภาพรวมปีนี้ของไทยอยู่ในอันดับที่ ๒๙ จาก ๖๐ ประเทศ ซึ่งตกลงไป ๒ อันดับจากปีที่แล้ว ๒๕๕๖ ในภาพรวมไอเอ็มดีชี้ไทยมีความท้าทายหลายด้านในการพัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะด้านการปฏิรูปการเมืองและระบบบริหาร ที่ควรเน้นการสร้าง ความเท่าเทียม และการสร้างเครือข่ายป้องกันคอร์รัปชันของภาครัฐในการขจัดความไม่ถูกต้องทางกฎหมายที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศ รวมถึงการสร้าง ความเข้มแข็งให้แก่ประชากรในเกือบทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการศึกษา และสุขภาพ เพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบทางสังคม

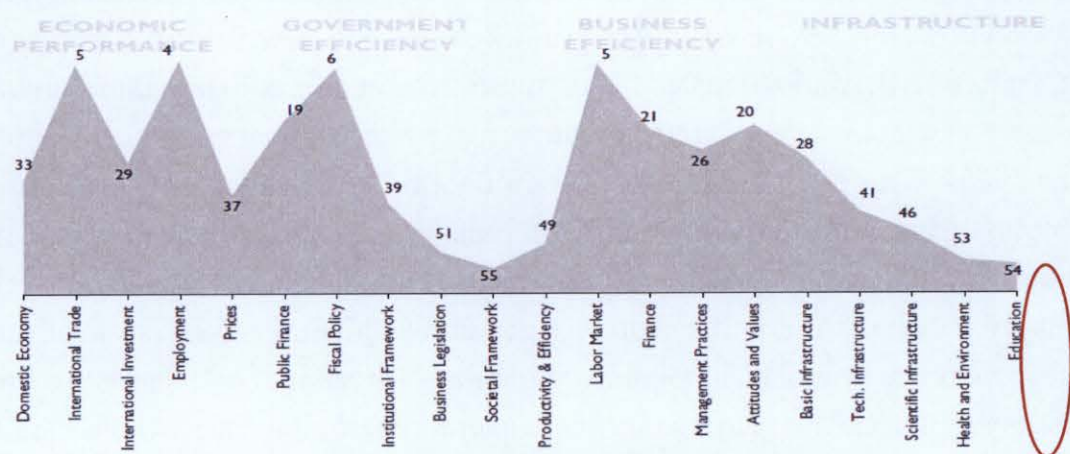
^๓ ดาวน์โหลดรายงานฉบับเต็ม ได้ที่

http://www.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_๒๐๑๔-๑๕.pdf

^๔ WEF วิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย ๘ อันดับแรก ได้แก่ ๑) ปัญหาคอร์รัปชัน ๒) ความไม่มั่นคงทางการเมือง ๓) ระบบราชการ ๔) ความไม่ต่อเนื่องทางนโยบาย ๕) ขาดความสามารถเชิงนวัตกรรม ๖) ขาดระบบเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน ๗) ขาดคุณภาพการศึกษาแรงงาน ๘) ขาดจริยธรรมการทำงานแรงงาน

ในส่วนของการศึกษาไอเอ็มดีจัดอันดับด้านการศึกษาภาพรวมของไทยปี ๒๐๑๔ อยู่อันดับที่ ๕๔ (เปรียบเทียบกับ ๖๐ ประเทศ) ลดลงจากเดิมปี ๒๐๑๓ ที่อยู่อันดับที่ ๕๑ โดยการศึกษาติดอันดับรั้งท้ายเมื่อเปรียบเทียบกับอันดับด้านอื่นๆของไทย หรือกล่าวได้ว่าการศึกษาเป็นตัวจุดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศดังแสดงในภาพที่ ๒ โดยประเด็นที่ไทยต้องเร่งปฏิรูปโดนเร็วคือ ด้านภาษาอังกฤษ (อันดับที่ ๕๗) อัตราการเข้าเรียนมัธยมศึกษา (๕๕) ทักษะทางภาษา (๕๑) การพัฒนาทักษะ (การอ่านออกเขียนได้) ของประชากร (๕๐) คุณภาพการศึกษาทั้งพื้นฐานและอุดมศึกษา (อันดับที่ ๔๙ และ ๔๘ ตามลำดับ)

COMPETITIVENESS LANDSCAPE



ภาพที่ ๒ การศึกษาเป็นตัวจุดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ^๔

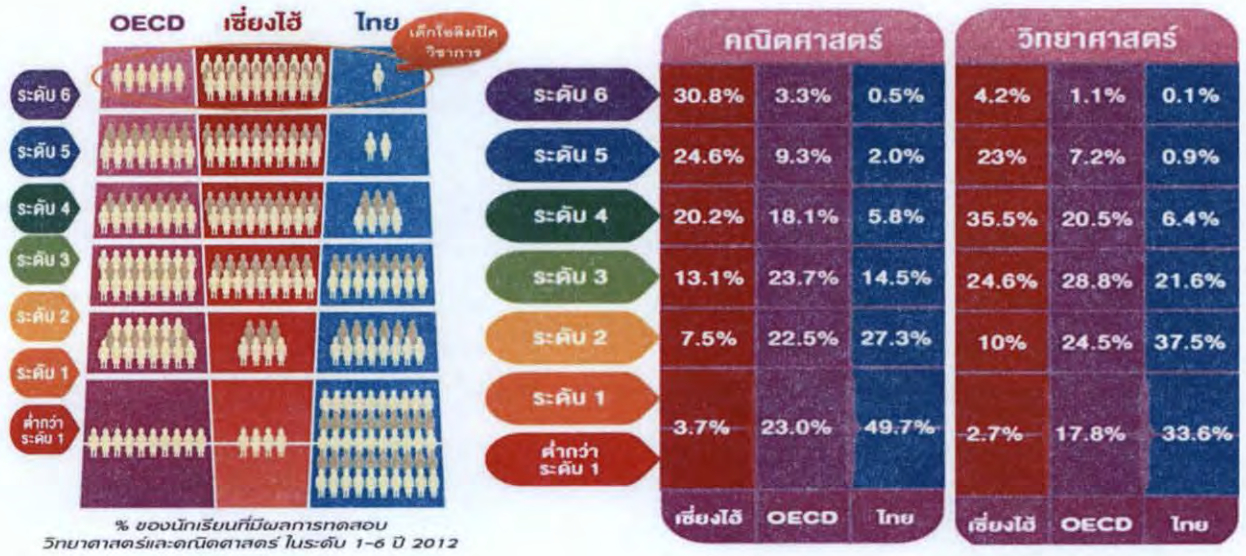
๓.๑.๓ ผลการประเมินคุณภาพการศึกษา PISA^๖

ข้อมูลในภาพที่ ๓ แสดงผลการทดสอบ PISA ปี ๒๕๕๕ ในวิชาคณิตศาสตร์ ซึ่งเป็นการประเมินเด็กไทยอายุ ๑๕ ปี ครั้งล่าสุด เทียบกับเด็กเชียงใหม่ (จีน) และประเทศในกลุ่ม OECD พบว่า เด็กไทยส่วนใหญ่ของประเทศร้อยละ ๔๙.๗ มีคะแนนเฉลี่ยวิชาคณิตศาสตร์อยู่ในระดับ ๑ หรือต่ำกว่ามาตรฐาน (ระดับ ๒ เป็นระดับมาตรฐานที่ควรผ่าน) โดยมีเด็กไทยเพียงร้อยละ ๒.๕ ที่มีระดับคะแนนอยู่ในระดับสูง (๕-๖) ในขณะที่เด็กจากกลุ่มประเทศ OECD คะแนนคณิตศาสตร์อยู่ในระดับปานกลางมีเด็กที่ได้ต่ำกว่าระดับมาตรฐานราวร้อยละ ๒๓ และอยู่ในระดับสูงราวร้อยละ ๑๒ และหากเทียบกับนครเชียงใหม่ พบว่า นักเรียนที่เข้าร่วมการประเมินส่วนใหญ่กว่าร้อยละ ๕๐ ได้คะแนนกระจุกอยู่ในระดับสูง โดยมีนักเรียนเพียงร้อยละ ๓.๗ ที่ได้คะแนนต่ำกว่ามาตรฐานนานาชาติ

^๔ IMD World Competitiveness ๒๐๑๔

^๖ Program for International Student Assessment (PISA) เป็นการสอบมาตรฐานระดับนานาชาติขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งจัดขึ้นทุก ๓ ปี ในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการอ่านเชิงวิเคราะห์ ซึ่งมีประเทศเข้าร่วม ๖๕ ประเทศทั่วโลกในปี ๒๕๕๕

ดังนั้นข้อมูลจากการทดสอบ PISA ในปี ๒๕๕๕ จึงแสดงให้เห็นปัญหาคุณภาพ การศึกษาของเยาวชนไทยที่น่าเป็นห่วงอย่างมาก เพราะมีนักเรียนไทยกว่าครึ่งที่ไม่ผ่านมาตรฐาน คุณภาพการเรียนรู้ที่นานาชาติกำหนดเป็นมาตรฐานที่จำเป็นของเยาวชนในวัยเดียวกัน นี่จึงเป็นเครื่องยืนยัน ว่าระบบการศึกษาไทยซึ่งใช้เงินกว่า ๘ แสนล้านบาทไปกำลังประสบปัญหาในการเปลี่ยนทรัพยากรมหาศาล เหล่านี้ไปเป็นผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ที่เป็นรูปธรรมและเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ



ภาพที่ ๓ ผลการสอบของนักเรียนไทยกว่าครึ่ง ไม่ผ่านมาตรฐานระดับนานาชาติ^๗

๓.๒ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาในระบบการศึกษาไทย

หลังจากได้ศึกษาสถานการณ์คุณภาพทางการศึกษาของไทยในบริบทนานาชาติซึ่งพบ ปัญหาด้านคุณภาพที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วนมาแล้ว เนื้อหาในส่วนนี้จะนำเสนอสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ด้านคุณภาพการศึกษาในประเทศไทยจากข้อมูลของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Programme : UNDP)^๘ ซึ่งได้เปิดเผยสถานการณ์ด้านคุณภาพและความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษาของไทยอย่างต่อเนื่องเป็นปีที่ ๑๖ ติดต่อกัน ซึ่งสิ่งสำคัญที่รายงานของ UNDP เน้นย้ำในปี ๒๕๕๗ คือความสำคัญของการพัฒนาคนนั้นมีความสำคัญยิ่งกว่าการพัฒนาเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจใด ๆ ในการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ที่ใกล้จะมาถึง

^๗ สศค. (๒๕๕๗) คำนวณด้วยข้อมูลผลการสอบ PISA ๒๐๑๒ จาก OECD

^๘ รายงานการพัฒนาคคนของประเทศไทย “การพัฒนาคคนในบริบทประชาคมอาเซียน” (๒๕๕๗), สำนักงานโครงการพัฒนา แห่งสหประชาชาติ (UNDP)

๓.๒.๑ พื้นที่ ๓๓ จังหวัดในประเทศไทยมีดัชนีการศึกษาดำกว่ามาตรฐานโลก

จากข้อมูลของรายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๗ UNDP ได้นำเสนอดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Advancement Index: HAI) เพื่อเป็นการตรวจสอบสถานภาพความพร้อมด้านการพัฒนาคนของประเทศไทยในมิติที่สำคัญ ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นถึง ๘ ปัจจัยหลักที่มีส่วนต่อความก้าวหน้าในการพัฒนากำลังคนของไทย^๙ ซึ่ง UNDP ได้มีการสำรวจดัชนีดังกล่าวนี้ในระดับจังหวัดทั่วประเทศไทยซึ่งนับเป็นครั้งที่ ๔ หลังจากการสำรวจล่าสุดเมื่อปี ๒๕๕๒

หนึ่งใน ๘ ปัจจัยที่ UNDP ได้ทำการศึกษาคือดัชนีการศึกษารายจังหวัด ประจำปี ๒๕๕๗ ซึ่งวัดจากจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย, IQ เด็กอายุ ๖-๑๕ ปี, อัตราการเข้าเรียนต่อระดับชั้นมัธยมศึกษา และคะแนน O-Net ระดับม.๖ ของแต่ละจังหวัด จะพบว่า มี ๑๕ จังหวัดที่มีดัชนีการศึกษากว่าเกณฑ์ UNDP ได้แก่ กทม. นนทบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ พิษณุโลก นครปฐม และภูเก็ต เป็นต้น ที่น่าสนใจคือกลุ่มจังหวัดซึ่งมีผลคะแนนระดับต่ำกว่ามาตรฐานจำนวน ๓๓ จังหวัดนั้น ส่วนใหญ่อยู่ในภาคอีสาน และกลางตอนบน เช่น อุบลราชธานี ชัยภูมิ หนองบัวลำภู กำแพงเพชร แม่ฮ่องสอน รวมทั้ง ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ UNDP ได้แสดงความห่วงต่อสถานภาพด้านคุณภาพการศึกษาและคุณภาพเด็กเยาวชนในบางพื้นที่ของประเทศไทย โดยมีพื้นที่ ๓๘ จังหวัดในประเทศไทยที่มีค่าเฉลี่ย IQ เด็กอายุ ๖-๑๕ ปีอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคอีสานซึ่งพบว่ามีถึง ๑๗ จังหวัด จาก ๑๙ จังหวัด (คิดเป็น ๘๙% ของพื้นที่) ที่ค่าเฉลี่ย IQ ของเด็กอายุ ๖-๑๕ ปี ตกเกณฑ์มาตรฐานสากลดังกล่าว นี่จึงเป็นข้อมูลที่แสดงถึงความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพเด็กและเยาวชนในประเทศไทยที่อยู่ในภาวะวิกฤต โดยเฉพาะพื้นที่ ๓๓ จังหวัดที่มีดัชนีการศึกษาดำกว่ามาตรฐานที่องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้

๓.๒.๒ ปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาสร้างความเสียหาย ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท

ต่อปี

จากการสำรวจของสถาบันรามามาจิติในปี ๒๕๕๕ พบว่า มีเด็กเยาวชนไทยอายุ ๖-๑๘ ปีกว่า ๒ ล้านคน หรือคิดเป็น ๒๕% ของประชากรวัยเรียนที่หลุดออกจากระบบการศึกษาก่อนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน คิดเป็น ๓.๕% ของจำนวนเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาในระดับนานาชาติทั้งหมด ๕๗ ล้านคนในปีเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีเด็กและเยาวชนอีกกว่า ๒ ล้านคน หรืออีก ๒๕% ที่เป็นเด็กเยาวชนด้อยโอกาสกลุ่มเสี่ยงซึ่งพร้อมจะหลุดออกจากระบบการศึกษาได้ตลอดเวลาอันเนื่องมาจากอุปสรรคทางสุขภาพ ความยากจน และปัญหาทางสังคม ครอบครัวและยาเสพติด ดังแสดงในภาพที่ ๔ ซึ่งแสดงจำนวนและสาเหตุของเด็กเยาวชนด้อยโอกาสที่อยู่นอกระบบการศึกษาและเด็กเยาวชนกลุ่มเสี่ยงในระบบการศึกษาดังนี้

^๙ ๑) สุขภาพ ๒) การศึกษา ๓) รายได้ ๔) ชีวิตการทำงาน ๕) ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ๖) ชีวิตครอบครัวและชุมชน ๗) คมนาคมและการศึกษา และ ๘) การมีส่วนร่วมติดตามข้อมูลเพิ่มเติมได้ www.th.undp.org

ของประเทศไทย ผ่านการสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรทั้งทางตรงและทางอ้อม ความเสียหายนี้คิดเป็นร้อยละ ๓% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศไทยต่อปี ซึ่งมากกว่าค่าเฉลี่ยของการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา

ดังนั้น ปัญหาการศึกษาของประเทศไทยจึงมิได้มีแต่ในมิติคุณภาพในภาพรวมของประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติเท่านั้น แต่ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำของคุณภาพและโอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนในประเทศไทยระหว่างจังหวัดทั้ง ๗๗ จังหวัด และภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศก็ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วนจากหน่วยงานทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนากำลังคนของไทยมีความพร้อมในการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่จะเข้มข้นมากขึ้นในประชาคมอาเซียน

๓.๓ ลงทุนมาก แต่ได้ผลน้อย: สถานการณ์ประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรในระบบการศึกษาไทย

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ปัญหาของระบบการศึกษาไทยจากข้อมูลข้างต้น อาจมีข้อเสนอให้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเพิ่มงบประมาณการลงทุนด้านการศึกษาของไทยเพื่อสนับสนุนการแก้ไขวิกฤตทางด้านคุณภาพการศึกษาโดยเร็ว แต่จากข้อมูลผลการวิจัยของโครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ^{๑๒} กลับพบว่าการลงทุนด้านการศึกษาของไทยอยู่ในระดับที่สูงมากอยู่แล้วเมื่อเทียบกับระดับนานาชาติ จากการจัดอันดับขององค์การยูเนสโกในปี ๒๕๕๔ ประเทศไทยลงทุนสูงด้านการศึกษาสูงถึงร้อยละ ๒๔ ของงบประมาณแผ่นดิน สูงเป็นอันดับ ๒ ของโลก^{๑๓} โดยในปี ๒๕๕๖ รายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศอยู่ที่ระดับร้อยละ ๖.๔๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติหรือ GDP เมื่อรวมรายจ่ายด้านการศึกษาจากทุกแหล่งในปี ๒๕๕๖ ได้แก่ รัฐบาลส่วนกลาง ท้องถิ่น ครุเวรณภาคธุรกิจเอกชน และเงินบริจาคขององค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พบว่ารายจ่ายรวมด้านการศึกษาของไทยมีมูลค่าสูงถึง ๘๐๕,๒๓๙ ล้านบาท ทำให้ต้นทุนต่อหัวทางการศึกษาของเด็กเยาวชนไทยเพิ่มขึ้นจาก ๓๔,๐๔๕ บาทต่อคนต่อปีในปี ๒๕๕๑ เป็น ๕๒,๖๖๑ บาทต่อคนต่อปีในปี ๒๕๕๖

เมื่อเทียบกับรายจ่ายรวมในปี ๒๕๕๑ จำนวนรวม ๕๖๔,๘๖๙ ล้านบาทจะพบว่าภายในระยะเวลาเพียง ๕ ปี รายจ่ายด้านการศึกษาของไทยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๔๒ การเพิ่มขึ้นดังกล่าวส่วนใหญ่มาจากการเพิ่มขึ้นของงบประมาณด้านการศึกษาของรัฐ (ดูภาพที่ ๕) โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลส่วนกลางใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาสูงถึง ๕๑๐,๒๓๑ บาท ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษารวมทั้งสิ้น ๑๓๕,๘๘๙ ล้านบาท

^{๑๒} รศ.ดร.ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (๒๕๕๘) “บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔-๒๕๕๖”, สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.)

^{๑๓} UNESCO Institute for Statistics (๒๐๑๑), Access at <http://data.uis.unesco.org>



ภาพที่ ๕ การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านการศึกษาของไทย^{๑๔}

การเพิ่มขึ้นของงบประมาณการศึกษาเฉลี่ยปีละ ๘% เช่นนี้สูงเป็น ๒ เท่าของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยของประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามผลการจัดอันดับคุณภาพการศึกษาในระดับนานาชาติของระบบการศึกษาไทยกลับไม่สะท้อนมูลค่าการลงทุนที่เพิ่มสูงขึ้น เช่นนี้ดังแสดงในข้อมูลแสดงผลการประเมินคุณภาพของระบบการศึกษาจาก ๓ องค์การระดับนานาชาติให้เห็นว่าระบบการศึกษาที่ใช้เม็ดเงินลงทุนด้านการศึกษาเมื่อเทียบกับทั้ง GDP หรือ งบประมาณแผ่นดินน้อยกว่าประเทศไทย กลับที่มีอันดับคุณภาพการศึกษาที่สูงกว่าไทยในแทบทั้งสิ้น

งบประมาณด้านศึกษาราว ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท/ปี เหล่านี้หากมีการเฉลี่ยเป็นรายจังหวัดจะอยู่ที่ราว ๖,๕๐๐ ล้านบาท/ปี แต่จังหวัดต่างๆที่แทบมิได้มีโอกาสบริหารจัดการงบประมาณเหล่านี้เลย จากการศึกษาของโครงการวิจัยบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติพบว่า งบประมาณเหล่านี้ส่วนใหญ่กว่า ๘๕% กลับถูกตัดสินใจและกำหนดแนวทางการใช้จ่ายมาจากหน่วยงานส่วนกลางมาแล้วในรูปรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง เหลือเพียงงบประมาณเพียง ๕% ที่ใช้พัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียนที่ครูและผู้บริหารโรงเรียนสามารถมีอิสระในการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ดังแสดงในภาพที่ ๖ ซึ่งจำแนกประเภทของรายจ่ายด้านการศึกษาไทยมูลค่ากว่า ๕ แสนล้านบาทในแต่ละปีออกเป็น ๓ ส่วนหลัก ได้แก่ ๑) เงินเดือนครุราว ๗๕% ๒) ค่าใช้จ่ายประจำของกระทรวงศึกษา ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคราว ๑๐% จึงทำให้เหลืองบประมาณพัฒนาคุณภาพผู้เรียนโดยตรงน้อยกว่า ๕% คิดเป็นเงินประมาณ ๑๓ บาทต่อคน/ต่อวันเท่านั้น คณะนักวิจัยของโครงการวิจัยบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติชี้ว่าเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ข้อหนึ่งที่ยืนยันว่าเพราะเหตุใดเงินลงทุนกว่า ๕ แสนล้านบาทในแต่ละปี จึงไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ทางการศึกษาในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆที่ใช้เงินลงทุนด้านการศึกษาน้อยกว่าไทยได้ ส่วนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการอุดหนุนการศึกษา ประมาณ ๙๖,๒๘๔ ล้านบาท ก็มักถูกใช้ไปกับโรงเรียนสังกัดท้องถิ่นเองมากกว่าการใช้เพื่อตอบโจทย์การศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม

^{๑๔} บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔-๒๕๕๖



ภาพที่ ๖ ใช้จ่ายด้านการศึกษาของไทยถูกใช้ไปที่ใดบ้าง^{๑๕}

^{๑๕} บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔-๒๕๕๖

บทที่ ๔

ผลการสังเคราะห์ต้นแบบการปฏิรูปการศึกษา
ที่ประสบความสำเร็จในระดับนานาชาติ

ตลอด ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีรายงานศึกษามาตรการการปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จในระดับนานาชาติหลายฉบับที่จัดทำโดยองค์กรวิชาการทั้งในประเทศไทย^{๑๖} และองค์กรระหว่างประเทศ^{๑๗} แต่รายงานการศึกษาที่มีการอ้างอิงสูงสุด ๒ อันดับแรกคือรายงานของ Mckinsey (๒๐๑๐) และ OECD (๒๐๑๑) ซึ่งได้ถูกนำไปอ้างอิงและใช้ประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและทางนโยบายอย่างกว้างขวาง ดังนั้น การทบทวนประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จในระดับนานาชาติครั้งนี้จึงจะนำบทสรุปของรายงานทั้ง ๒ ฉบับมาสังเคราะห์หาบทเรียนที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการปฏิรูปการศึกษาของไทย ดังนี้

๔.๑ ประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จตามกรอบแนวคิดของ Mckinsey (๒๐๑๐)

กรอบการวิเคราะห์กระบวนการปฏิรูปการศึกษาของ Mckinsey (๒๐๑๐) ที่สำคัญคือการจัดกลุ่มประเทศที่ได้ดำเนินการศึกษามาตรการปฏิรูปการศึกษาในอดีตที่ประสบความสำเร็จจนเกิดผลที่เป็นรูปธรรมต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนในปัจจุบันออกเป็นกลุ่มต่างๆ ตามเกณฑ์ที่สำคัญ ๒ ประการ ต่อไปนี้

๑) การจัดกลุ่มประเทศที่เป็นต้นแบบด้วยผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่มีความยั่งยืนในการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (Sustained Improvers) และประเทศที่เริ่มมีผลสัมฤทธิ์ที่มีการพัฒนาและคาดว่าจะมีการพัฒนาที่ต่อเนื่อง (Promising Start) โดยจากจำนวน ๒๐ ระบบการศึกษาที่ยกมาเป็นตัวอย่างสามารถแบ่งเป็นประเทศอยู่ในกลุ่มแรก ๑๓ ประเทศ และอีก ๗ ประเทศอยู่ในกลุ่มที่สอง

๒) การแบ่งกลุ่มของประเทศที่มีการปฏิรูปตามระดับความก้าวหน้าของระบบการศึกษาเป็น ๔ ระดับ โดยในแต่ละระดับมีเครื่องมือและมาตรการที่สำคัญของการพัฒนาหรือการปฏิรูปการศึกษาที่ต่างกัน ซึ่งทาง Mckinsey แบ่งกลุ่มของนโยบายหรือเครื่องมือที่ใช้ออกเป็น ๖ ประเภทที่ทุกประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาเลือกใช้ในแต่ละระดับขั้นของพัฒนาการในระบบการศึกษาได้แก่ ๑. การปรับทบทวนหลักสูตรและมาตรฐานของหลักสูตร ๒. การจัดโครงสร้างของค่าตอบแทนและรางวัล ๓. การสร้างและพัฒนาทักษะของครูรวมถึงบุคลากรการศึกษาผ่านการฝึกอบรม ๔. การประเมินการเรียนรู้ของนักเรียนนักศึกษา ๕. การสร้างระบบฐานข้อมูล การรายงานข้อมูล และ ๖. การวางรากฐานด้านนโยบายการศึกษาและกฎหมายด้านการศึกษา โดยตารางที่ ๑ ได้สรุปประสบการณ์การเลือกนโยบายและเครื่องมือเพื่อปฏิรูประบบการศึกษาของทั้ง ๒๐ ประเทศ ในแต่ละขั้นของพัฒนาการในระบบการศึกษา โดย Mckinsey ได้ทบทวนมาตรการที่ประสบความสำเร็จในการยกระดับคุณภาพการศึกษาทั้งสิ้น ๕๗๓ มาตรการ^{๑๘} และได้นำมามาตรการที่ประสบความสำเร็จในบางส่วนมาเสนอไว้ในตารางที่ ๑ นี้

^{๑๖} สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ เป็นต้น

^{๑๗} ธนาคารโลก องค์กรยูเนสโก องค์กรโออีซีดี เป็นต้น

^{๑๘} ประกอบด้วยมาตรการ poor to fair ๑๐๓ มาตรการ, fair to good ๒๒๖ มาตรการ, good to great ๑๕๐ และ great to excellent ๔๔ มาตรการ

ตัวแบบของนโยบายที่ใช้ในการปฏิรูปตามระดับของการปฏิรูป พัฒนาการ และแนวคิดพื้นฐานของการปฏิรูป

ระดับของการพัฒนา	จากระดับแย่มากถึงระดับพอใช้ (Poor to Fair)	จากระดับพอใช้ถึงระดับดี (Fair to Good)	จากระดับดีถึงระดับดีมาก (Good to Great)	จากระดับดีมากถึงระดับดีเลิศ (Great to Excellent)
เป้าหมายแต่ละระดับ	สร้างโอกาสทางการศึกษา และทักษะการอ่านออกเขียนได้และการคำนวณพื้นฐาน	การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและโครงสร้างพื้นฐานของระบบการศึกษาให้ลงตัว	การยกระดับสมรรถนะและความเป็นมืออาชีพของบุคลากรในระบบการศึกษา	การพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยการสนับสนุนการทำงานของเครือข่ายวิชาชีพและนวัตกรรมในระบบการศึกษา
รูปแบบของนวัตกรรมมาตรการในการปฏิรูประบบการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มาตรการสร้างเสริมสมรรถนะและสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาให้กับครูและผู้บริหารโรงเรียนที่ยังมีทักษะน้อย – Scripted teaching materials – Coaching on curriculum – Instructional time on task – School visits by center – Incentives for high performance ▪ มาตรการสนับสนุนความพร้อมและคุณภาพขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนดระดับชาติ – Outcome targets 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มาตรการส่งเสริมการใช้ข้อมูลและความรับผิดชอบ – Transparency to schools and/or public on school performance – School inspections and inspections institutions ▪ มาตรการสนับสนุนสมรรถนะด้านการเงินและการจัดการทรัพยากรในสถานศึกษา – Optimization of school and teacher volumes – Decentralizing financial and administrative rights – Increasing funding – Funding allocation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มาตรการปฏิรูปกระบวนการคัดเลือกครูและผู้บริหารโรงเรียน – Recruiting programs – Pre-service training – Certification requirements ▪ มาตรการพัฒนาศักยภาพครูและผู้บริหารโรงเรียนในระบบการศึกษา – In-service training programs – Coaching on practice – Career tracks – Teacher and Community forums ▪ มาตรการส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ พัฒนาระบบการเรียนรู้จากกลุ่มสำหรับครูและผู้บริหารโรงเรียน – Collaborative practice – Decentralizing pedagogical rights to schools & teachers – Rotation and secondment programs ▪ กลไกสนับสนุนเพิ่มเติมสำหรับการสร้างความเป็นมืออาชีพ ▪ การลดความยุ่งยากของครูมืออาชีพจากการจัดการต่างๆด้วยเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น ▪ ระบบการสนับสนุนการจัดนวัตกรรมและทดลองใช้กับโรงเรียน – Providing additional funding for innovation – Sharing innovation from front-line to all schools

ระดับของการพัฒนา	จากระดับแยถึงระดับพอใช้ (Poor to Fair)	จากระดับพอใช้ถึงระดับดี (Fair to Good)	จากระดับดีถึงระดับดีมาก (Good to Great)	จากระดับดีมากถึงระดับดีเลิศ (Great to Excellent)
	<ul style="list-style-type: none"> - Additional support for low performing schools - School infrastructure improvement - Provision of textbooks ▪ มาตรการประกันโอกาสเข้าถึงการศึกษาให้แก่เด็กเยาวชนในพื้นที่ - Expand school seats - Fulfill students' basic needs to raise attendance 	<ul style="list-style-type: none"> model - Organizational redesign ▪ มาตรการพัฒนาระบบการเรียนการสอนในชั้นเรียน - School model/streaming - Language of instruction - Language of instruction 	<ul style="list-style-type: none"> - Self-evaluation - Independent and Specialized schools 	
ตัวอย่างระบบการศึกษา	Chile (๒๐๐๑-๒๐๐๕), Madhya Pradesh, India (๒๐๐๖+), Minas Gerais, Brazil (๒๐๐๓+), Western Cape, South Africa (๒๐๐๓+), Ghana (๒๐๐๓+)	Armenia (๒๐๐๓+), Aspire Public Schools, USA (๒๐๐๒-๒๐๐๓), Boston/Massachusetts (๒๐๐๓-๒๐๐๕), Chile (๒๐๐๖+), Hong Kong (๑๙๘๓-๑๙๘๘), Jordan (๑๙๙๙+), Long Beach, CA, USA (๒๐๐๒-๒๐๐๕), Latvia (๑๙๙๕-๒๐๐๐), Lithuania (๑๙๙๕-๒๐๐๐), Poland (๒๐๐๐-๒๐๐๒), Singapore	Aspire (๒๐๐๓+), Boston(๒๐๐๖+), England (๑๙๙๕+), Hong Kong (๑๙๙๘-๑๙๙๙), Long Beach (๒๐๐๕+), Latvia (๒๐๐๑+), Lithuania (๒๐๐๑+), Poland (๒๐๐๓+), Saxony (๒๐๐๐-๒๐๐๕), Singapore (๑๙๘๘-๑๙๙๘), Slovenia (๒๐๐๖+), South Korea (๑๙๘๓-๑๙๘๘)	Hong Kong (๒๐๐๐+), South Korea (๑๙๙๙+), Ontario (๒๐๐๓+), Saxony (๒๐๐๖+), Singapore (๑๙๙๙+)

ระดับของการพัฒนา	จากระดับแย่ถึงระดับพอใช้ (Poor to Fair)	จากระดับพอใช้ถึงระดับดี (Fair to Good)	จากระดับดีถึงระดับดีมาก (Good to Great)	จากระดับดีมากถึงระดับดีเลิศ (Great to Excellent)
		(๑๙๘๓ -๑๙๘๗), Slovenia (๑๙๙๕-๒๐๐๕)		
รูปแบบ ทั่วไปที่มีใน ทุกระดับ	การดำเนินการ ๖ รูปแบบ ประกอบด้วย: [๑] การทบทวนหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา (Revising curriculum and standards) [๒] การทบทวนโครงสร้างแรงจูงใจในระบบการศึกษา รวมทั้งค่าตอบแทนและรางวัล (Reviewing reward and remunerations structure) [๓] การพัฒนาทักษะให้กับครูและผู้บริหารโรงเรียน (Building technical skills of teachers and principals) [๔] การพัฒนาการประเมินการเรียนรู้ของนักเรียน (Assessing student learning) [๕] การใช้ประโยชน์จากข้อมูลนักเรียนเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษา (Utilizing student data to guide delivery) [๖] การจัดทำนโยบายและกฎหมายด้านการศึกษาที่สนับสนุนการปฏิรูปการศึกษา (Establishing policy documents and education laws)			

ตารางที่ ๑ ตัวแบบของนโยบายที่ใช้ในการปฏิรูปตามระดับของการปฏิรูป พัฒนาการ และแนวคิดพื้นฐานของการปฏิรูป^{๑๔}

๑ Total number of interventions in each phase: poor to fair, n=๑๐๓, fair to good, n=๒๒๖, good to great, n=๑๕๐, great to excellent, n=๙๔

^{๑๔} ปรับปรุงจาก McKinsey & Company interventions database (๒๐๑๐)

จากข้อมูลในตารางที่ ๑ จะสังเกตได้ว่าระบบการศึกษาที่มีพัฒนาการอยู่ในระดับที่หนึ่ง ระดับแ่ถึงระดับพอใช้ (Poor to Fair) มีจุดมุ่งเน้นที่จะสร้างการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานคือ การอ่านออกเขียนได้ สามารถใช้และเรียนรู้ด้านการคำนวณ (Achieving the basics of literacy and numeracy) ดังนั้น แนวนโยบายที่สำคัญของการปฏิรูปในกลุ่มนี้คือ การให้คนเข้าสู่ระบบการศึกษาเพื่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างน้อยในระดับพื้นฐาน คือ การอ่านออกเขียนได้ และมีแนวความคิดเกี่ยวกับด้านการคำนวณ ดังนั้น แนวทางในการดำเนินการโดยการแทรกแซงหรือการจัดระบบโดยภาครัฐ (Intervention Cluster) จึงใช้แนววิธีการสร้างมาตรฐานหรือจัดคุณภาพขั้นต่ำของสถานศึกษา การพัฒนาครูที่มีระดับทักษะอยู่ในเกณฑ์ที่ควรปรับปรุง การให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงระบบการศึกษา ซึ่งในประเด็นนี้จะมีความสอดคล้องกับการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้เกิดความเท่าเทียมและการสร้างสภาพแวดล้อมทางการศึกษาให้มีความเหมาะสม ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งในกรอบการวิเคราะห์ของ OECD (๒๐๑๑)

ส่วนระบบการศึกษาใน ระดับที่สอง ระดับพอใช้ถึงระดับดี (Fair to Good) มีจุดมุ่งเน้นที่การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน และผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ตั้งแต่ระดับผู้บริหารนโยบายไปจนถึงผู้ปฏิบัติในระบบการศึกษาอยู่ในรูปแบบและมีความสัมพันธ์ต่อกันที่เหมาะสม (Getting the foundations in place) หรืออาจเป็นการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเหมาะสม สามารถประสานการทำงานร่วมกันบนพื้นฐานของการใช้ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ ในงานศึกษาได้แบ่งแนววิธียออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ การสร้างความรับผิดชอบและการรายงานข้อมูลการจัดการศึกษา การเงินเพื่อระบบการศึกษา และการพัฒนาศาสตร์ของครูในเรื่องของรูปแบบของการเรียนการสอน การสื่อสาร ซึ่งในประเด็นนี้จะสอดคล้องกับการศึกษาของ OECD ในประเด็นของการสร้าง Autonomy ให้กับโรงเรียนและการสร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ให้เกิดขึ้นในทุกระดับ

ระดับที่สาม ระดับดีถึงระดับดีมาก (Good to Great) มีจุดมุ่งเน้นการยกระดับสมรรถนะและสร้างความเป็นมืออาชีพให้กับบุคลากรทางการศึกษา (Shaping the Professional) โดยความมุ่งเน้นนี้ต้องการให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้ตัดสินใจและมีการประเมินตนเองเพื่อพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการสร้างระบบดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้อยู่ในระบบ ดังนั้น กระบวนการคัดเลือก พัฒนาคุณภาพของครู การกำหนดหนทางอาชีพที่เหมาะสมกับคำตอบแทน (Career Path) และระบบสนับสนุนและแรงจูงใจจึงมีความสำคัญในแนววิธิตามระดับนี้ ซึ่งประเด็นของ OECD ในที่นี้ยังคงเป็นเรื่องของการสร้างสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับคุณภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษา

ระดับที่สี่ ระดับดีมากถึงระดับดีเลิศ (Great to Excellent) มีจุดมุ่งเน้นที่การพัฒนาผ่านระบบสังคมของอาชีพและการใช้นวัตกรรมทางการศึกษา (Improving through peers and innovation) คือ เป็นการให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การเรียนรู้ระหว่างบุคลากรการศึกษา การจัดรูปแบบการสนับสนุนเพื่อให้เกิดการพัฒนาในระดับที่สูง รวมถึงการให้การสนับสนุนในด้านนวัตกรรมทางการศึกษาทั้งในรูปของเงินทุนสนับสนุนและการเผยแพร่การใช้งานนวัตกรรมอย่างทั่วถึง ซึ่งการศึกษาในกลุ่มนี้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างบรรยากาศในการศึกษา และ/หรือ การพัฒนาระบบ ICT เพื่อการศึกษารวมถึงนวัตกรรมเพื่อการศึกษาและการบริหารการศึกษา

นอกจากมาตรการที่ได้ผลเฉพาะในแต่ละระดับขั้นของพัฒนาการในระบบการศึกษาแล้ว ยังมี ๖ มาตรการที่ทุกระบบการศึกษาจำเป็นต้องดำเนินการในทุกช่วงของพัฒนาการในระบบการศึกษา เนื่องจากการก้าวจากระดับที่ ๑ ไปถึงระดับที่ ๔ ของระบบการศึกษาอาจต้องใช้เวลามากกว่า ๒๐-๓๐ ปี ดังนั้นมาตรการทั้ง ๖ ต่อไปนี้คือมาตรการที่จำเป็นต้องได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดทั้ง ๔ ระดับ ได้แก่ มาตรการปฏิรูปหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา มาตรการทบทวนโครงสร้างแรงจูงใจในระบบการศึกษา มาตรการพัฒนาทักษะให้กับครูและผู้บริหารโรงเรียน มาตรการพัฒนาการประเมินการเรียนรู้ของนักเรียน มาตรการใช้ประโยชน์จากข้อมูลนักเรียนเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษา และการจัดทำนโยบายและกฎหมายด้านการศึกษาที่สนับสนุนการปฏิรูปการศึกษา

๔.๒ สัจเคราะห์บทเรียนจาก Mckinsey Report

๑) บทเรียนจากการปฏิรูปการศึกษาว่า ๓๐ ปีในระดับนานาชาติ

บทเรียนที่ ๑ การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จไม่มี Quick Win

Mckinsey ไม่พบหลักฐานของความสำเร็จจากการปฏิรูปการศึกษาที่ได้ผลเร็ว (Quick Win) ที่มันักวิจัยของ Mckinsey กลับได้ข้อสรุปว่ามาตรการปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จได้ต้องใช้เวลาในการดำเนินการอย่างน้อย ๖-๑๐ ปีจึงจะเกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน (Promising Start) และจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องมากกว่า ๑๐ ปี เพื่อให้เกิดผลสำเร็จต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนอย่างยั่งยืน (Sustained Improvers) ดังความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาในกลุ่มประเทศ ๑๓ ประเทศที่การปฏิรูปการศึกษาเมื่อ ๑๐-๒๐ ปีก่อนส่งผลต่อคุณภาพผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนในปัจจุบัน

ตัวอย่างเช่น ประเทศสิงคโปร์เริ่มปฏิรูปในปี ค.ศ.๑๙๗๙ แต่เริ่มเห็นผลในระดับดีในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๕ และในระดับดีมากในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๐ และระดับดีเลิศในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นต้นมา แต่ในประเทศสหราชอาณาจักรเริ่มการปฏิรูปในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ และเริ่มเข้าสู่ระดับดีมากในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ และเข้าสู่ระดับดีเลิศประมาณปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นต้นมา ซึ่งสังเกตได้ว่าระยะเวลาที่ใช้กับระดับความสำเร็จที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นสัดส่วนหรือมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ตายตัว ระดับความสำเร็จในแต่ละขั้นย่อมขึ้นกับนโยบายที่ใช้ในแต่ละช่วงเวลารวมถึง ปัจจัยหรือบริบทของสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระดับประเทศและระดับนานาชาติที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปของแต่ละประเทศในช่วงเวลานั้นๆ จึงสามารถสรุปได้ว่าการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมได้จำเป็นต้องใช้เวลาอย่างน้อย ๖-๑๐ ปี และต้องได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องมากกว่า ๑-๒ ทศวรรษ เพื่อให้ระบบการศึกษาสามารถก้าวขึ้นมาเป็นระบบการศึกษาที่อยู่ในระดับดีเลิศได้

เมื่อกลับมาพิจารณาข้อเท็จจริงในระบบการศึกษาไทยตลอด ๑๕ ปีที่ผ่านมาภายหลังจากการมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี ๒๕๔๒ ระบบการศึกษาไทยมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมาทั้งสิ้น ๑๘ คน ทำให้ค่าเฉลี่ยของการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเกิดขึ้นภายในเวลาทุก ๑๐ เดือน การเปลี่ยนแปลงผู้ดำเนินนโยบายระดับสูงบ่อยเช่นนี้จึงมีผลต่อการเปลี่ยนตัวข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการรวมถึงนโยบายการปฏิรูปการศึกษาที่ขาดความต่อเนื่อง แม้กระทั่งระหว่างรัฐมนตรีภายในรัฐบาลเดียวกันหรือพรรคการเมืองเดียวกัน

ดังนั้น มาตรการที่สำคัญในการส่งเสริมความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาการของระบบการศึกษาไทยคือการส่งเสริมให้เกิดความต่อเนื่องทางนโยบายการศึกษาที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการอย่างน้อย ๖-๑๐ ปีอย่างต่อเนื่อง เช่นการมีแผนการศึกษาชาติที่ผูกพันข้ามรัฐบาลและรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและประสิทธิภาพในการปฏิรูปการศึกษาของไทยในอนาคต

บทเรียนที่ ๒ การเลือกใช้มาตรการหรือเครื่องมือปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับระดับความก้าวหน้าของระบบการศึกษาเป็นกุญแจสำคัญต่อความสำเร็จและประสิทธิภาพของการปฏิรูปการศึกษา

Mckinsey พบว่านอกจากปัจจัยด้านบริบทของสังคมที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการปฏิรูประบบการศึกษาเช่นปัจจัยทางด้านการเมือง สถาบัน สังคม และโครงสร้างของระบบการศึกษาแล้ว ปัจจัยที่สำคัญสำหรับความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาในระดับนานาชาติคือ “การเลือกมาตรการปฏิรูปการศึกษาที่สอดคล้องกับระดับความก้าวหน้าของระบบการศึกษา” ดังแสดงในตารางที่ ๑ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม เลือกใช้มาตรการและเครื่องมือที่สอดคล้องกับความพร้อมของระบบการศึกษาที่เหมาะสม ดังแสดงในตารางที่ ๑

แต่หลายครั้งที่ประเทศต่างๆเลือกใช้มาตรการหรือเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษาที่ไม่สอดคล้องต่อระดับความก้าวหน้าและความพร้อมของระบบการศึกษา ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณในการปฏิรูปการศึกษาที่ไม่ก่อให้เกิดผลความสำเร็จต่อคุณภาพผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การเลือกใช้มาตรการด้านไอซีทีเพื่อการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับระบบการศึกษาที่มีพัฒนาการขั้นสูงกับระบบการศึกษาที่ยังมีปัญหาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับความพร้อมของตัวสถานศึกษาและคุณภาพของบุคลากรทางการศึกษา จึงทำให้การลงทุนด้านครุภัณฑ์และคอมพิวเตอร์ที่มีราคาแพงเหล่านี้ไม่สามารถส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนที่เพิ่มขึ้นได้แต่อย่างใด เป็นต้น

๒) บทเรียนสำหรับการปฏิรูประบบการศึกษาไทย

จากการศึกษารายงานของ Mckinsey Review พบว่าระดับความก้าวหน้าของระบบการศึกษาไทยมีพัฒนาการอยู่ในหลายระดับตามการแจกแจงของ Mckinsey โดยระบบการศึกษาในพื้นที่ห่างไกลและทุรกันดารของประเทศไทย รวมถึงที่ตั้งของโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ของประเทศไทย^{๖๐} ยังคงมีระดับการพัฒนาอยู่ในขั้นที่ ๑ เท่านั้น (Poor to Fair) ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้วยมาตรการส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาเป็นหลักเพื่อเลื่อนขั้นไปสู่ขั้นที่ ๒ ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาไทยก็มีกลุ่มสถานศึกษาที่มีความพร้อมของบุคลากรและระบบการบริหารจัดการในระดับสูงและสามารถรองรับมาตรการในระดับที่ ๓ เพื่อเลื่อนขั้นไปสู่ขั้นที่ ๔ ได้แล้ว เช่น กลุ่มโรงเรียนจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย กลุ่มสถานศึกษาขนาดใหญ่ และกลุ่มโรงเรียนประจำจังหวัด เป็นต้น ดังนั้นบทเรียนที่ผู้กำหนดนโยบายปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยสามารถนำมาใช้ได้ทันที คือ

^{๖๐} โรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียนไม่ถึง ๑๒๐ คนมีจำนวนประมาณ ๑๕,๐๐๐ โรงเรียนหรือคิดเป็นร้อยละ ๕๐ ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมดในระบบการศึกษาไทย

บทเรียนที่ ๓ การเลือกใช้มาตรการปฏิรูปการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงตามบริบทเฉพาะ
ในระบบการศึกษาไทย (Targeted Reform Measures) แก่สถานศึกษาและพื้นที่การศึกษาที่มีบริบท
 อันหลากหลาย เพื่อส่งเสริมให้เกิดพัฒนาการที่เหมาะสมกับระดับชั้นของระบบการศึกษาย่อยเหล่านี้ ในทาง
 กลับกันหากใช้มาตรการปฏิรูปการศึกษาแบบพูพรม (One-size Fits All) ไปทุกส่วนในระบบการศึกษาไทยแล้ว
 มาตรการเหล่านั้นจะไม่บังเกิดผลต่อคุณภาพของผู้เรียนในหลายส่วนของระบบการศึกษาซึ่งจะทำให้เกิดการ
 สิ้นเปลืองงบประมาณ และการเป็นการปิดกั้นพัฒนาการของสถานศึกษาและคุณภาพผู้เรียนไปโดยปริยาย

บทเรียนที่ ๔ การวางแผนการพัฒนาสถานศึกษาและพื้นที่การศึกษาระยะยาว ๕-๑๐ ปี
(Road Map) ที่มีลำดับขั้นตอนการปฏิรูป (Reform Sequences) ที่ชัดเจนแก่ทุกฝ่าย

การพัฒนาหรือการปฏิรูปนั้นจำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนมี Roadmap ระยะ
 ยาวที่ชัดเจนทั้งในระดับชาติและในระดับพื้นที่และระดับโรงเรียนที่มีความเจาะจง (Targeting) และกำหนดให้
 แผนการพัฒนาการศึกษานี้เป็นวาระของประเทศที่รัฐบาลเมื่อรับวาระนี้แล้วก็จำเป็นต้องดำเนินการตามแผนและ
 ไม่เปลี่ยนตามวาระของผู้นำประเทศ นอกจากนั้น เครื่องมือและมาตรการที่จะนำมาใช้ในแต่ละขั้นของการพัฒนา
 ก็ต้องมีความสอดคล้องกับระดับของการพัฒนา และมีการกำหนดแผนระยะยาวเพื่อรองรับการใช้มาตรการในขั้น
 ต่อไปให้ชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อให้กระบวนการปฏิรูปการศึกษาในทุกส่วนของระบบการศึกษาไทยมีความต่อเนื่อง
 และเป็นเอกภาพ ซึ่งจะนำไปสู่ความก้าวหน้าในการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรมดังประสบการณ์ที่ McKinsey ได้นำเสนอ
 ไว้ในตารางที่ ๑

๓) ประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จตามกรอบแนวคิดของ OECD
(๒๐๑๑)

ในกรณีของ OECD (๒๐๑๑) ได้มีการนำเสนอและสรุปกระบวนการปฏิรูปของประเทศที่
 ประสบความสำเร็จในประเด็นต่างๆ โดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญที่มาจากกระบวนการเก็บข้อมูลการสอบ PISA (๒๐๐๙)
 ทั้งนี้ ในงานศึกษานี้มีการเลือกประเทศที่ใช้ในการวิเคราะห์ที่มาจากระดับความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา
 (ที่อาจวัดโดยการเพิ่มขึ้นของคะแนนสอบ PISA) ระยะเวลาที่มีการใช้ในการปฏิรูป สำหรับคะแนน PISA
 ของประเทศไทยนั้น ในวิชาการอ่านอยู่ที่ ๔๒๑ คะแนน (สูงสุดที่ ๕๓๖ คะแนน ต่ำที่สุดที่ ๓๑๔ คะแนน
 โดยประเทศไทยอยู่ในระดับเดียวกับประเทศ Bulgaria, Uruguay, Mexico, Romania, Trinidad and Tobago)
 วิชาคณิตศาสตร์อยู่ที่ ๔๑๙ คะแนน (สูงสุดที่ ๖๐๐ คะแนน ต่ำที่สุดที่ ๓๓๑ คะแนน โดยประเทศไทยอยู่ในระดับ
 เดียวกับประเทศ Bulgaria, Romania, Chile, Mexico, Trinidad and Tobago) วิชาวิทยาศาสตร์อยู่ที่ ๔๒๕
 คะแนน (สูงสุดที่ ๕๗๕ คะแนน ต่ำที่สุดที่ ๓๓๐ คะแนน โดยประเทศไทยอยู่ในระดับเดียวกับประเทศ Romania,
 Uruguay)

การใช้คะแนน PISA เป็นเครื่องมือในจัดอันดับระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา อาจมีประเด็น
 ข้อโต้แย้งอย่างน้อยสองประเด็น คือ ประเด็นแรก การใช้ PISA เป็นเครื่องมือในการจัดลำดับผลสัมฤทธิ์ทางการ
 ศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษาอาจไม่ใช่ตัวชี้วัดในอุดมคติที่ดีที่สุดในมุมมองของนักการศึกษา เนื่องจาก
 เป็นการวัดจากกลุ่มตัวอย่างและเป็นเพียงการสอบด้วยข้อสอบในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใด และอาจไม่ได้มีการรวบรวม
 ข้อมูลเชิงคุณภาพของประเทศที่มีการทดสอบอย่างเป็นระบบ แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้งานศึกษาสามารถมีตัวชี้วัด
 ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน สามารถเปรียบเทียบกันได้ การใช้คะแนน PISA นี้ก็อาจเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ควรได้รับ
 การพิจารณาในด้านของความเป็นมาตรฐาน ประเด็นที่สอง บริบททางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอาจมีผล
 ต่อระดับคะแนน ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมหากมีการพิจารณาคะแนนภายใต้ระดับของเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างกันมาก

ดังนั้นในการศึกษาของ OECD (๒๐๑๑) จึงมีการพิจารณาถึงระดับทางเศรษฐกิจและสังคม ระดับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ของแต่ละประเทศ ที่กำหนดให้ระดับของค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้สูงในระดับต้นๆของตารางและความสัมพันธ์ระหว่างระดับเศรษฐกิจกับผลการศึกษาไม่สูงเกินไป เพื่อเป็นการกำหนดให้บริบทของการนำไปใช้งานนั้นไม่ขึ้นกับระดับของเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ โดยประเทศที่มีการคัดเลือกมาศึกษา ได้แก่ Brazil, Canada, Shanghai-China, Hong Kong – China, Finland, Germany, Japan, Singapore, Poland, และ United Kingdom เพื่อเป็นการสร้างบทเรียนให้กับประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม การถอดบทเรียนของงานศึกษานี้ก็ยังคงมีความสำคัญต่อแนวคิดของการปฏิรูปการศึกษาในรายประเด็นเช่นกัน

โดย OECD (๒๐๑๑) ได้สรุปประสบการณ์ของประเทศที่มีการปฏิรูปการศึกษาและประสบความสำเร็จ จำนวน ๑๒ ประเทศ ที่มีการปฏิรูปและสำเร็จภายใน ๕ – ๑๐ ปี ซึ่งแยกออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่

(๑) กลุ่มประเทศต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบการศึกษาของโลกจำนวน ๗ ประเทศ ได้แก่ ฟินแลนด์ สิงคโปร์ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เยอรมันนี ญี่ปุ่น และแคนาดา (ออนตาริโอ) และ

(๒) กลุ่มประเทศที่แสดงถึงความก้าวหน้าในการปฏิรูประบบการศึกษาอย่างเด่นชัด จำนวน ๕ ประเทศ ได้แก่ โปแลนด์ บราซิล เกาหลีใต้ จีน (เซี่ยงไฮ้) และโปรตุเกส


ทั้งนี้ ประเทศเหล่านี้ต่างมีเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

๑) เป้าหมายของชาติในการปฏิรูปการศึกษา (National Education Goal) โดยมีการแสดงเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนเป็นสัญญาประชาคมทางการประกอบกับการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

๒) ตัวชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน (Reform Measures)

๓) มาตรการปฏิรูปที่มีประสิทธิภาพ (Effective Intervention) ซึ่งสามารถจัดกลุ่มมาตรการได้จำนวน ๗ กลุ่มมาตรการ โดยพบว่าการดำเนินงาน ๔ ระดับตั้งแต่ระดับชาติลงมาถึงระดับห้องเรียน แม้ว่ายุทธศาสตร์การดำเนินมาตรการของทั้ง ๑๒ ประเทศมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่หัวใจของหลักการที่ส่งผลต่อยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษาคือกระบวนการที่ถือว่า การศึกษาเป็นหลักประกันของประชาชนทุกคน มาตรการที่มีต่อกลุ่มด้อยโอกาสมิใช่การสงเคราะห์แต่เป็นการตอบสนองหลักประกันพื้นฐาน โดยทุกประเทศจะบูรณาการแต่ละมาตรการใน ๔ ระดับ ได้แก่ มาตรการระดับประเทศ (National Intervention) มาตรการระดับรัฐ/จังหวัด (State/Provincial Intervention) มาตรการระดับสถานศึกษา (School-based Intervention) และ มาตรการระดับห้องเรียน (Classroom Intervention) โดยจุดร่วมที่สำคัญของมาตรการทั้ง ๔ ระดับนี้ คือ การมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนในความก้าวหน้าของกระบวนการปฏิรูปดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการบูรณาการระหว่างต่างมาตรการ เช่น การใช้ระบบสารสนเทศ และระบบการทดสอบร่วมกับมาตรการในการพัฒนาครูและมาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารสถานศึกษา เป็นต้น

ปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของมาตรการการปฏิรูปการศึกษา คือ การมีตัวชี้วัดความสำเร็จของมาตรการปฏิรูปการศึกษาที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วนทั้งในและนอกประเทศ โดยมีตัวชี้วัด ๓ ประเภทเพื่อประเมินความก้าวหน้าในการปฏิรูประบบการศึกษา ได้แก่ ๑) ตัวชี้วัดด้านคุณภาพ ได้แก่ คะแนนสอบ PISA / อัตราการจ้างงาน/สัดส่วนนักเรียนต่อครู ๒) ตัวชี้วัดด้านความเท่าเทียม ได้แก่ อัตราการเข้าเรียน/อัตราการออกกลางคัน/อัตราการจบการศึกษา/อัตราการไม่รู้หนังสือ/อัตราการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต และ ๓) ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพของระบบการศึกษา อาทิเช่น ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาโดยรวม/ค่าใช้จ่ายรายหัว นอกจากนี้ รัฐบาลของทั้ง ๑๒ ประเทศ มีการประเมินความก้าวหน้าของมาตรการในทุกระดับด้วยตัวชี้วัดเพื่อปรับปรุงและพัฒนา มาตรการให้สอดคล้องต่อเป้าหมายการปฏิรูประบบการศึกษาของตนอย่างต่อเนื่อง ตารางที่ ๒ สรุปผลการทบทวนประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษา ๑๒ ประเทศโดย OECD (๒๐๑๑)

ตารางสรุปประสบการณ์ของ 12 ประเทศที่ประสบความสำเร็จ ในการปฏิรูปการศึกษาระหว่างปี 2542 ถึง 2553							
เป้าหมาย 		“เด็กและเยาวชนทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ” โดยระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญ / กฎหมาย / แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ / นโยบายด้านการศึกษา					
ตัวชี้วัด	ตัวชี้วัดด้านคุณภาพ (Quality Measures) (คะแนนสอบ PISA / อัตราการจ้างงาน สัดส่วนนักเรียนต่อครู)		ตัวชี้วัดด้านความเท่าเทียม (Equity Measures) (อัตรา การเข้าเรียน/การออกกลางคัน/การ จบการศึกษา/การไม่รู้หนังสือ/การเข้าถึง อินเทอร์เน็ต)		ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Measure) (ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา/ ค่าใช้จ่ายรายหัว)		
	มาตรการ (จำนวน ปท.ที่ใช้ มาตรการ)	1. เพิ่ม ประสิทธิภาพ การบริหาร โรงเรียน (10)	2. จัดการ สนับสนุน ผู้เรียนที่มี อุปสรรค (9)	3. ยกระดับ คุณภาพ ครู (9)	4. ใช้ระบบ ข้อมูล ในการ พัฒนา (5)	5. ปรับระบบ การทดสอบ หลักสูตร (5)	6. วัฒนธรรม/ รณรงค์ ทางสังคม (5)

มาตรการ	1 เพิ่ม ประสิทธิภาพ การบริหาร โรงเรียน	2 จัดการ สนับสนุน ผู้เรียนที่มี อุปสรรค	3 ยกระดับ คุณภาพครู	4 ใช้ระบบ ข้อมูล ในการ พัฒนา	5 ปรับ ระบบการ ทดสอบ หลักสูตร	6 วัฒนธรรม /รณรงค์ทาง สังคม	7 ไอซีที เพื่อการ เรียนรู้
ระดับ ประเทศ	นโยบาย กระจายอำนาจการ จัดการศึกษา	หลักประกัน โอกาสการศึกษา แก่เด็กทุกคน	คัดเลือกครูจาก นักเรียนที่เก่งที่สุด 1/3 ของชั้น	School Monitoring Performance Index	การทดสอบ มาตรฐาน แบบพัฒนา	ส่งเสริมค่านิยม ในอาชีพครูและ คุณภาพ การศึกษาสูง	Smart ICT Education for 21 st Century Learning
ระดับ จังหวัด	- กองทุนพัฒนา คุณภาพโรงเรียน - แลกเปลี่ยนขอ โรงเรียนเพื่อลด ช่องว่างคุณภาพ โรงเรียน	ระบบ ICT เพื่อ ลดความเหลื่อม ล้ำทางการ เรียนรู้ของเด็ก พิเศษ	กลไกส่งเสริม แรงจูงใจและความ รับผิดชอบของครู	ระบบ ฐานข้อมูลเพื่อ การประเมิน และพัฒนา โรงเรียน	การวัด คุณภาพ สถานศึกษา ระดับ ท้องถิ่น	การรณรงค์ให้ การศึกษาเป็น วาระสำคัญใน ท้องถิ่นและ จังหวัด	
ระดับ โรงเรียน	อิสระในการพัฒนา หลักสูตร สถานศึกษา	ระบบติดตาม และพัฒนาเด็ก แบบประกบตัว	Teacher Coaching/ Mentorship	School Development Index			ระบบ ICT เพื่อพัฒนาครู
ระดับ ห้องเรียน	การบูรณาการ เรียนรู้ในห้องเรียน สู่ชุมชน	ครูจัดการเด็ก พิเศษรายกรณี	ระบบติดตามและ พัฒนาการทำงาน ครูในชั้นเรียน		แบบ ประเมินการ เรียนรู้ย่อย รายทักษะ/ วิชา	การส่งเสริมการ มีส่วนร่วมของ ครอบครัวต่อ การเรียนรู้ของ เด็ก	Digital Textbook, Cyber Home Learning System

ตารางที่ ๒ ตารางสรุปประสบการณ์ของ ๑๒ ประเทศสมาชิก OECD ที่ประสบความสำเร็จ
ในการปฏิรูปการศึกษาระหว่างปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๕๓

บทที่ ๕

ทฤษฎีตัวแทนกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

๕.๑ ทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory)

ทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory)^{๒๑} เป็นหนึ่งในทฤษฎีที่ใช้อธิบายความล้มเหลวของกลไกและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิทางการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน และสิทธิในการได้รับความคุ้มครองและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ว่าเป็นผลมาจากปัญหาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในฐานะสัญญาระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามที่ระบุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่มีการระบุเอาไว้ชัดเจนว่ารัฐบาลและหน่วยงานของรัฐคือตัวแทนที่ประชาชนมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนประชาชนในการดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นพันธสัญญาระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศและรัฐบาลในฐานะตัวแทน^{๒๒}

ทฤษฎีตัวแทนชี้ให้เห็นว่าความล้มเหลวของรัฐ (Government Failure) เกิดมาจากปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (Principle) ที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญและผลประโยชน์ส่วนตนที่รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Agent) แสวงหาจากการเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งในทางการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ (Conflict of Interest) โดยที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างสมบูรณ์ นักวิชาการเรียกปัญหานี้ว่า “ปัญหาตัวแทน” (Agency Problem) ซึ่งจะยิ่งมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจากปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) ระหว่างประชาชนและรัฐบาลรวมทั้งหน่วยงานของรัฐ และเป็นปัญหาเดียวกันที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจที่เจ้าของกิจการและผู้ถือหุ้นไม่สามารถควบคุมแรงจูงใจของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่บริษัทให้ทำงานเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้นตามสัญญาจ้างได้เสมอไป

แนวทางการแก้ปัญหาตัวแทนในภาคธุรกิจคือการบรรจุเงื่อนไขในสัญญาจ้างให้ผูกโยงมูลค่าขององค์กรเข้ากับผลตอบแทนของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของบริษัท เช่น การจ่ายผลตอบแทนในรูปของหลักทรัพย์ของบริษัท เป็นต้น ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาคือการปฏิรูปกลไกทางกฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับรองลงมาให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในการกำกับแรงจูงใจของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน รวมทั้ง กำหนดให้มีมาตรการและกลไกส่งเสริมการตรวจสอบของประชาชนเพื่อลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างรัฐและประชาชนอย่างเต็มที่

๕.๒ การใช้ทฤษฎีตัวแทนประกอบการเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญ

นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองผู้ศึกษาวัฏกรรมในการเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญในระดับนานาชาติผ่านทฤษฎีตัวแทนได้ให้ข้อสรุปว่า “Good Contract are Enforceable, the Best Contract Enforce Themselves” หรือรัฐธรรมนูญที่ดีต้องสามารถบังคับใช้ได้ รัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดคือรัฐธรรมนูญสามารถบังคับใช้ได้ด้วยตัวเอง^{๒๓}

^{๒๑} Jensen, Michael C. and William H. Meckling. (๑๙๗๖)

^{๒๒} “United States Government was established as an agent of the people, the U.S. Constitution is an agency contract”, Alexander Hamilton, The Federalist, No.๗๘, (๑๗๘๘)

^{๒๓} Larry J Merville and Dale K. Osborne, Constitutional Political Economy Vol.๑ No.๓ (๑๙๙๐)

จากการศึกษาการเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญในหลายประเทศพบว่า การแก้ไขปัญหาตัวแทน (Agency Problem) สามารถดำเนินการได้ด้วยมาตรการที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

๑. การเขียนรัฐธรรมนูญให้มีกลไกบังคับใช้รัฐธรรมนูญ (Self-enforcement mechanism) อยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งเป็นกลไกที่ป้องกันความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ของตัวแทนอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรือผู้จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน

๒. การเขียนรัฐธรรมนูญให้มีกลไกส่งเสริมโอกาสและประสิทธิภาพในการตรวจสอบของประชาชน (Civic Monitoring Mechanism) และกลไกแก้ไขปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) ภายในตัวรัฐธรรมนูญเอง เพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาตัวแทนในระบบการศึกษาไทยจึงควรมีมาตรการที่สอดคล้องกับทฤษฎีตัวแทนและผลการศึกษาวิจัยนวัตกรรมในการเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญในระดับนานาชาติข้างต้น

บทที่ ๖

ผลการสังเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญ ด้านการศึกษาระดับนานาชาติ

บทเรียนจากการปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จกว่า ๖๐ ประเทศ^{๒๔} พบว่าระบบการศึกษามีความซับซ้อนเกินกว่า “อำนาจ” ของกฎหมายจะบังคับให้บรรลุผลสำเร็จภายในเวลาสั้นๆ

การปฏิรูปการศึกษาของไทยโดยออกกฎหมาย พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผ่านมา ๑๕ ปีจนถึงปัจจุบัน ระบบการศึกษาไทยใช้งบประมาณมากขึ้น ๓ เท่า ส่วนราชการขยายตัว ๕ เท่าตัว แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กเยาวชนไทยกว่าร้อยละ ๕๐ ยังคง “สอบตก” มาตรฐานระดับนานาชาติ^{๒๕}

การถอดบทเรียนโดยธนาคารโลกและโออีซีดีพบว่ากุญแจสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาส่วนหนึ่งอยู่ที่การใช้กฎหมายส่งเสริมการปฏิรูป กฎหมายอาจไม่ใช่มาตรการลำดับสูงสุดแต่กฎหมายสามารถส่งเสริมการปฏิรูปผ่านมาตรการทางกฎหมาย ๔ รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ ๑ เป้าหมายการศึกษาและความรับผิดชอบถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายเฉพาะ รวมถึงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

กฎหมายระดับชาติมักกำหนด (๑) กำหนด “สิทธิและหน้าที่” การศึกษาจัดเป็นสิทธิของเด็กเยาวชนและประชาชนในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา การพัฒนาทักษะที่จำเป็นในการประกอบอาชีพและการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างถ้วนทั่ว สิทธิดังกล่าวจัดเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (Human right) ควบคู่กับหน้าที่ของพลเมือง (Citizen Duty) (๒) กำหนด “ภาระความรับผิดชอบ” ของรัฐบาลในการจัดให้มีสิทธิได้รับสิทธิดังกล่าวอย่างมีคุณภาพและเป็นธรรม (๓) กำหนด “หน่วยงานติดตามผล” โดยหน่วยจัดทำงบประมาณหรือหน่วยงานผู้วางแผนทางเศรษฐกิจสังคมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มักทำหน้าที่ประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปและการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นอิสระในการประเมินติดตามและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคม โดยหน่วยงานติดตามผลมักไม่ใช่หน่วยงานดำเนินการด้านการศึกษาเพื่อหลีกเลี่ยงผลประเมินที่อาจบิดผันไปจากการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย ตัวอย่าง ได้แก่ มาเลเซีย โปแลนด์ มอลโดวา บราซิล เป็นต้น

รูปแบบที่ ๒ แผนการศึกษาแห่งชาติมีสภาพบังคับเทียบเท่ากฎหมายผูกพันทุกรัฐบาลและมีกลไกติดตามผลต่อเนื่อง

การจัดการศึกษาควรสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในศตวรรษที่ ๒๑ หลายประเทศที่ประสบความสำเร็จจึงไม่มอบหมายหน่วยงานใดหน่วยงานเดียวในจัดทำแผนการศึกษาของชาติและติดตามประเมินผลโดยลำพัง ซึ่งมักจะกลายเป็นเพียงภารกิจระดับหน่วยงาน แต่มีกฎหมายกำหนดกรอบใหญ่ (Framework) ให้รัฐบาลมีหน้าที่เป็นเจ้าภาพจัดทำแผนการศึกษาชาติที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน และภาคประชาชนผู้เสียภาษีและมี

^{๒๔} World Bank Systems Approach for Better Education Results (SABER) ,OECD (๒๐๑๒) Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States and OECD “Education Policy Outlook ๒๐๑๕”

^{๒๕} จากผลการสอบ PISA วิชาคณิตศาสตร์ในปี ๒๕๕๕ ของตัวแทนเยาวชนไทยพบว่ากว่าร้อยละ ๕๐ ของผู้เข้าสอบ “สอบตก” มาตรฐานทักษะด้านคณิตศาสตร์ขั้นพื้นฐานที่ OECD ถือว่าจำเป็นต่อการดำรงชีวิตและทำงานในศตวรรษที่ ๒๑

ส่วนได้ส่วนเสียจากระบบการศึกษา (Stakeholders) มีการกำหนดตัวชี้วัดของความก้าวหน้าในการปฏิรูปตามแผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว แผนดังกล่าวถือเป็น “กฎหมาย” ที่มี “สภาพบังคับ” ต่อความรับผิดชอบของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตจนกว่าแผนดังกล่าวจะหมดอายุลงและกำหนดช่วงเวลาในการเริ่มกระบวนการจัดทำแผนแต่ละรอบ โดยให้หน่วยงานที่มีอิสระ (Independent Monitoring Agency) เป็นผู้ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานตามแผนและตัวชี้วัดแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่าง ได้แก่ ฟินแลนด์ สิงคโปร์ มาเลเซีย เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และฮ่องกง เป็นต้น

รูปแบบที่ ๓ กฎหมายจำกัดอำนาจและงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการในการจัดการศึกษา

ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปหลายประเทศกลับใช้มาตรการการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา กฎหมายกำหนดแยกความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น สถานศึกษาได้รับอิสระและแลกกับความรับผิดชอบต่อผู้เรียน (ตรงข้ามกับการปฏิรูประบบการศึกษาไทยที่มีแนวโน้มเพิ่มอำนาจและขนาดของกระทรวงส่วนกลาง) ตัวอย่างประเทศที่กระจายอำนาจการจัดการศึกษากลายเป็นต้นแบบของหลายประเทศทั่วโลกมักกำหนดไว้เป็นกฎหมาย จำกัดมิให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจและภารกิจในการเป็นผู้จัดการศึกษา (Education Provider) งบประมาณด้านการศึกษาไม่อยู่ที่กระทรวง แต่ถูกจัดสรรตรงไปยังผู้เรียนในสถานศึกษา การจัดสรรงบประมาณสัมพันธ์กับทั้งจำนวน สภาพปัญหาและความจำเป็นของผู้เรียน กระทรวงศึกษาธิการปรับบทบาทจากผู้จัดการศึกษาไปเป็นผู้สนับสนุนและติดตามคุณภาพให้มีมาตรฐานตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ตัวอย่าง ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ บราซิล และแคนาดา เป็นต้น

รูปแบบที่ ๔ การปฏิรูปกระบวนการนโยบายการศึกษาให้เป็นเชิงประจักษ์

สองทศวรรษที่ผ่านมาหลายประเทศปฏิรูปการศึกษาด้วยการแก้ไขกฎหมายและการปฏิรูปโครงสร้างระบบการศึกษา (รวมถึงประเทศไทยด้วย) แต่ประเทศที่ประสบความสำเร็จสูงมักไม่ใช่ประเทศที่ปรับโครงสร้างมากที่สุด หรือประเทศที่แก้ไขกฎหมายมากที่สุด ประเทศที่ผลสัมฤทธิ์พัฒนาการขึ้นอย่างเด่นชัดภายใน ๕-๑๐ ปี มักปฏิรูป “กระบวนการนโยบาย” (Policy Process) จากระบบการสั่งการแนวตั้ง (Vertical Policy Making) ไปสู่การใช้ข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based Policy Process) สถานศึกษาและหน่วยงานนโยบายทำงานร่วมกันโดยอาศัย “ข้อมูล” และ “ตัวชี้วัดเชิงประจักษ์” เกี่ยวกับผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา คุณภาพและพัฒนาการของผู้เรียนเป็นรายบุคคล ตัวอย่าง ได้แก่ ฟินแลนด์ สหรัฐอเมริกา และบราซิล เป็นต้น

จุดเริ่มต้น : โครงสร้างพื้นฐานด้านระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพสูง

แม้ว่าหลายประเทศจะมีกฎหมายที่กำหนดมาตรการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน ๔ รูปแบบข้างต้น (บางประเทศใช้มากกว่าหนึ่งรูปแบบ) แต่มาตรการดังกล่าวก็ยากจะบังเกิดผลหากขาดเครื่องมือปฏิรูปที่จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นก่อน ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานด้านระบบสารสนเทศ (Information Infrastructure) ที่มีความแม่นยำ เชื่อถือได้และประสิทธิภาพสูง ระบบสารสนเทศและข้อมูลเป็นเครื่องมือทั้งในระดับนโยบาย การปฏิบัติการ (เช่นการจัดสรรงบประมาณไปให้ถึงกลุ่มเป้าหมาย) และการติดตามประเมินผล

ตัวอย่างประเทศบราซิลมีประชากรมากถึง ๒๐๐ ล้านคน มีปัญหาความเหลื่อมล้ำสูงมาก รวมถึงมีสภาพภูมิประเทศที่กว้างใหญ่ (พื้นที่ยากจนห่างไกลจำนวนมาก) แต่สามารถกระจายอำนาจและประสบผลสำเร็จด้านปฏิรูปการศึกษาเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ บราซิลใช้ระบบสารสนเทศเรียกว่า

“IDEB” (Basic Education Development Index) เป็นเครื่องมือในการวางแผน ติดตามผลและจัดสรรทรัพยากรมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ สำหรับประเทศไทยความล้มเหลวของการจัดการศึกษามีสาเหตุสำคัญคือ ความไม่ต่อเนื่องทางนโยบาย เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนนโยบายตามรัฐมนตรี (นับพ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๘ คน ดำรงตำแหน่งเฉลี่ยคนละเพียง ๑ ปี) โจทย์ของการปฏิรูปข้อหนึ่งจึงอยู่ที่การดำรงความต่อเนื่องของเป้าหมายและทิศทาง นักกฎหมายจึงอาจพิจารณาแนวทางที่เสนอไว้ข้างต้นโดยแปรรูปเป็นสารบัญญัติในรูปแบบที่เหมาะสม

หน้าว่าง

บทที่ ๗

บทสรุปและแนวทางการดำเนินการปฏิรูปด้านการศึกษา

จากการศึกษาของคณะอนุกรรมการในบทต่าง ๆ ที่อธิบายมาข้างต้น นำมาสู่บทสรุปและแนวทางการดำเนินการ (Road Map) การปฏิรูปด้านการศึกษา ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การเขียนรัฐธรรมนูญให้แผนการศึกษาแห่งชาติมีสภาพบังคับเทียบเท่ากฎหมายผูกพันทุกรัฐบาลและมีกลไกติดตามผลต่อเนื่อง

๑. ความต่อเนื่องของกระบวนการนโยบายด้านการศึกษาและการปฏิรูปการศึกษา
๒. ลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อกระบวนการนโยบายการศึกษาและการปฏิรูปการศึกษา
๓. ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากระบบการศึกษาในการกำหนดทิศทางของระบบการศึกษาชาติ

๔. ส่งเสริมความรับผิดชอบทางนโยบายของหน่วยงานผู้จัดการศึกษาต่อแผนการศึกษาชาติ

เหตุผล ความจำเป็น และข้อมูลประกอบการพิจารณา

๑. ตลอด ๑๕ ปีที่ผ่านมาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ กระทรวงศึกษาธิการมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมาแล้วจำนวนมากกว่า ๑๘ คน ทำให้ระบบการศึกษาไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการใหม่โดยเฉลี่ยทุก ๆ ๑๐ เดือน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องและเสถียรภาพของกระบวนการนโยบายการศึกษาและการปฏิรูปการศึกษาเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐมนตรีคนใหม่มักนำเสนอชุดนโยบายด้านการศึกษาใหม่ของตน และไม่สานต่อนโยบายเก่าของรัฐมนตรีคนก่อน แม้จะมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน

๒. นโยบายด้านการศึกษาที่พรรคการเมืองใช้หาเสียงในช่วงเลือกตั้ง และนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภามักไม่ได้จัดทำขึ้นโดยอ้างอิงยุทธศาสตร์ตามแผนการศึกษาแห่งชาติที่มีผลบังคับใช้ ๕ ปี ทำให้แผนการศึกษาแห่งชาติมิได้ถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติ กระบวนการนโยบายการศึกษาและแผนการปฏิรูปการศึกษาจึงขาดความต่อเนื่อง และไม่เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติซึ่งปัจจุบันแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (๒๕๕๕-๒๕๕๙) กำลังจะสิ้นสุดลงในปี

๓. กระบวนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติในปัจจุบันยังขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากระบบการศึกษาจากทุกภาคส่วน และขาดการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยปัจจุบันแผนการศึกษาแห่งชาติจัดทำขึ้นโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ และแม้จะจัดทำโดยมีเวทีรับฟังความคิดเห็นจากภูมิภาคต่าง ๆ และมีการนำเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีก่อนประกาศใช้ แต่ที่ผ่านมาแผนการศึกษาแห่งชาติถูกนำไปใช้อ้างอิงในการจัดทำนโยบายการศึกษาของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานด้านศึกษาน้อยมาก

แนวทางการดำเนินการ (Road Map)

บัญญัติการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติในรัฐธรรมนูญไว้ในแนวทางดังต่อไปนี้

๑. ยกระดับกระบวนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติให้มีสภาพบังคับเทียบเท่ากฎหมายที่ผูกพันทุกรัฐบาล

- ให้กระบวนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติดำเนินการโดยองค์กรอิสระ และนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อผ่านความเห็นชอบก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา และเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกัน

- เปิดโอกาสให้หน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากระบบการศึกษาทั้งจากภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติอย่างเต็มที่

๒. ให้รัฐบาลมีหน้าที่ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติในการจัดทำนโยบายด้านการศึกษาเพื่อแถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้าบริหารราชการแผ่นดิน และจัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอแก่รัฐสภาปีละ ๑ ครั้ง

ประเด็นที่ ๒ การเขียนรัฐธรรมนูญให้มีกลไกบังคับใช้รัฐธรรมนูญด้านการศึกษาและกลไกส่งเสริมการติดตามตรวจสอบของภาคประชาชน

๑. สร้างหลักประกันการนำบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญด้านการศึกษาไปดำเนินการทางนโยบายและในระดับปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง

๒. ส่งเสริมธรรมาภิบาลของการดำเนินนโยบายด้านการศึกษาต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากระบบการศึกษาประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

๓. ส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาคประชาชน สื่อมวลชนและผู้เสียภาษีในการติดตามการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานด้านการศึกษา

เหตุผล ความจำเป็น และข้อมูลประกอบการพิจารณา

๑. แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐/๒๕๕๐ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาเอาไว้ในหลายประการ เช่นสิทธิขั้นพื้นฐานในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพแต่บทเรียนจากระบบการจัดการศึกษาและการปฏิรูปการศึกษาตลอด ๑๕ ปีที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และการถดถอยของคุณภาพการศึกษายังคงมีอยู่ ดังที่องค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้นำเสนอข้อมูลผลการจัดการศึกษาของไทยผ่านรายงานและสื่อมวลชนต่างๆ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญยังขาดสภาพบังคับและไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนหากรัฐไม่สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

๒. แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การจัดการศึกษาของภาครัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและเอกชน แต่ในทางปฏิบัติบทบาทการจัดการศึกษาของท้องถิ่นและเอกชนยังมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของท้องถิ่นและเอกชน รวมถึง ช่องทางในการติดตามผลการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกลไกบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เอกชน และภาคประชาชนในการจัดการศึกษา

๓. ปัจจุบันมีการร้องเรียนจากประชาชนและองค์กรด้านการศึกษา เช่น สถานศึกษา และองค์กรสาธารณประโยชน์จำนวนมากเกี่ยวกับการอกระเบียบภายในของหน่วยงานผู้จัดการศึกษาที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญด้านการศึกษาและกฎหมายการศึกษา เช่น การอกระเบียบจำกัดอิสระของสถานศึกษาในการเลือกตำราเรียน หรือ การอกระเบียบในการกำหนดโควตาการจัดสรรเงินรายหัว

ของสถานศึกษา เป็นต้น แต่ประชาชนหรือหน่วยงาน/สถาบันการศึกษาที่ได้รับผลกระทบเหล่านี้ขาดช่องทางในการตรวจสอบ และร้องเรียน เพื่อให้มีการตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายและแก้ไขระเบียบ

แนวทางการดำเนินการ (Road Map)

๑. กำหนดสภาพบังคับและความรับผิดชอบของภาครัฐในการดำเนินการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๒. กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เอกชนและภาคประชาชน และหน้าที่ของภาครัฐในการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม

๓. กำหนดสิทธิและหน้าที่ของท้องถิ่น เอกชนและภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการจัดการศึกษาของภาครัฐ รวมทั้ง ระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานผู้จัดการศึกษาว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่

ประเด็นที่ ๓ การเขียนรัฐธรรมนูญให้รัฐมีหน้าที่กระจายอำนาจและงบประมาณในการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา

๑. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนการกระจายอำนาจและงบประมาณด้านการศึกษาจากหน่วยงานส่วนกลาง ลงสู่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา

๒. จัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในระบบการศึกษาใหม่ จากระบบการสั่งการจากบนลงล่าง จากหน่วยงานส่วนกลางสู่สถานศึกษา ไปสู่ระบบที่หน่วยงานส่วนกลางมีหน้าที่สนับสนุนสถานศึกษาในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ

๓. การจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาระหว่างสถานศึกษาของรัฐและสถานศึกษาของเอกชนที่ผ่านการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

๔. ปรับสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและสถานศึกษาที่มีใช้เงินเดือนและค่าจ้าง โดยเฉพาะงบประมาณพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยให้งบประมาณส่วนใหญ่อยู่ที่สถานศึกษามากกว่าที่หน่วยงานส่วนกลาง

เหตุผล ความจำเป็น และข้อมูลประกอบการพิจารณา

๑. จากผลการวิจัยบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๑-๒๕๕๖ พบว่างบประมาณด้านการศึกษากว่า ๗๕ % เป็นงบประมาณด้านบุคลากร เงินเดือน ค่าจ้างเป็นหลัก ในขณะที่งบประมาณอืกราว ๑๕ % เป็นงบบริหารจัดการของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้สถานศึกษาเหลืองบประมาณไม่ถึง ๑๐ % ในการพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนระหว่างครูและผู้เรียนในห้องเรียน ส่งผลต่อคุณภาพการเรียนการสอนในชั้นเรียน

๒. ปัจจุบันสถานศึกษาเอกชนที่ผ่านการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษายังได้รับการอุดหนุนการจัดการศึกษาจากภาครัฐที่ไม่เท่ากับสถานศึกษาของรัฐ ต่างจากทิศทางการจัดการศึกษาในระดับนานาชาติที่มุ่งสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน โดยบัญญัติสิทธิในการได้รับการสนับสนุนที่เท่าเทียมกันนี้เอาไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนได้มีสิทธิเลือกสถานศึกษาแก่บุตรหลานได้อย่างเท่าเทียมกัน

๓. แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐/๒๕๕๐ จะมีการส่งเสริมการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา และการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ท้องถิ่น และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติแล้วภาคส่วนเหล่านี้ยังไม่ได้มีโอกาสเข้ามาร่วมกำหนดทิศทาง

การศึกษาและร่วมจัดการศึกษาอย่างเต็มที่อันเนื่องมาจากอุปสรรคทางข้อกฎหมายและกระบวนการจัดสรรงบประมาณ เช่น กระบวนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ กระบวนการกำหนดหลักสูตรการศึกษา และกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณที่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางเป็นหลัก

๔. ปัจจุบันระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้จัดการศึกษาและสถานศึกษายังคงอยู่ในรูปแบบการสั่งการจากส่วนกลางสู่สถานศึกษาทั้ง ๓๐,๐๐๐ แห่งเป็นหลัก ทำให้สถานศึกษายังขาดอิสระในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีบริบทที่แตกต่างกันอย่างมาคนอกจากนั้นนโยบายและมาตรการที่หน่วยงานการศึกษาเลือกใช้ส่วนใหญ่จะเป็นการสั่งการให้ทุกสถานศึกษาดำเนินการตามนโยบายให้เหมือนกันหมดทุกแห่ง โดยมิได้คำนึงถึงความแตกต่างของบริบทสถานศึกษาซึ่งทำให้ผลของการดำเนินนโยบายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แนวทางการดำเนินการ (Road Map)

๑. กำหนดหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาและงบประมาณจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษาในรัฐธรรมนูญ

๒. กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนที่ผ่านการรับรองมาตรฐานคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน

๓. กำหนดบทบาทของหน่วยงานผู้จัดการศึกษาให้เป็นผู้มีบทบาทหลักในการสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด มิใช่มีบทบาทในการจัดการศึกษาเอง และกำหนดให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่และบริบทของท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๔ การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณด้านการศึกษาให้เป็นการจัดสรรตามอุปสงค์เป็นรายบุคคล

๑. ปฏิรูปกระบวนการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาจากการจัดสรรด้านอุปทานเป็นหลัก สู่การจัดสรรตามอุปสงค์เป็นรายบุคคล (Demand-side Financing)

๒. ปฏิรูปกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายหัวจากการจัดสรรให้เท่ากันทุกคน เป็นการจัดสรรตามความต้องการที่แท้จริงเป็นรายบุคคล และเรียงลำดับความจำเป็น (Prioritization)

๓. ปฏิรูปกระบวนการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา จากการจัดสรรแบบอ้างอิงการจัดสรรในอดีต (Historical-based Budgeting) เป็นการจัดสรรแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting)

เหตุผล ความจำเป็น และข้อมูลประกอบการพิจารณา

๑. กระบวนการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาในปัจจุบันยังคงอาศัยการจัดสรรงบประมาณด้านอุปทานเป็นหลัก ทำให้งบประมาณที่จัดสรรไปประสบปัญหาไม่ตรงตามความต้องการของผู้เรียนในสถานศึกษาและในพื้นที่ เช่น การจัดสรรครู การจัดสรรอุปกรณ์การเรียน การจัดสรรครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาและผู้เรียน อันเนื่องมาจากกระบวนการตั้งงบประมาณและกระบวนการจัดสรรที่จัดทำขึ้นที่หน่วยงานส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณขาดประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ ดังที่เป็นข่าวอยู่เป็นระยะๆ

๒. กระบวนการจัดสรรเงินรายหัวผู้เรียนที่มีสัดส่วนคิดเป็น ๑๐-๑๕% ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด ปัจจุบันเงินรายหัวเหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกจัดสรรแบบเด็กเยาวชนทุกคนได้รับเท่ากันหมด ทั้งที่ความต้องการทางการศึกษาของเด็กเยาวชนแต่ละคนไม่เท่ากัน จึงทำให้ประสบปัญหาเด็กเยาวชนด้อยโอกาสในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารได้รับการจัดสรรเงินรายหัวไม่เพียงพอต่อความต้องการที่แท้จริง จนได้รับการศึกษาและคุณภาพชีวิตในโรงเรียนที่ต่ำกว่ามาตรฐาน บางรายถึงขั้นต้องเลิกเรียนกลางคันก่อนสำเร็จ

การศึกษาภาคบังคับออกไปทำงานช่วยครอบครัว จึงควรมีการจัดสรรงบประมาณรายหัวให้แก่เด็กตามความต้องการที่แท้จริง โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของเด็กเยาวชนด้อยโอกาสเป็นอันดับต้น

๓. จากข้อมูลผลการวิจัยของบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาที่พบว่าตลอดทศวรรษที่ผ่านมางบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทยเติบโตขึ้นกว่า ๒ เท่าตัว แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของไทยกลับถดถอยลงอย่างต่อเนื่องจากการจัดอันดับขององค์การระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากกระบวนการตั้งงบประมาณและกระบวนการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาในปัจจุบันมิได้สร้างแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อผลการจัดการศึกษา การปฏิรูปประสิทธิภาพของระบบการศึกษา จึงควรนำแนวทางการจัดสรรแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Performance-based Budgeting) มาใช้แทนกระบวนการจัดสรรในปัจจุบัน

แนวทางการดำเนินการ (Road Map)

๑. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาตามอุปสงค์เป็นรายบุคคล (Demand-side Financing)

๒. กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเป็นการจัดสรรตามความต้องการที่แท้จริงของเด็กเยาวชนเป็นรายบุคคล และให้ความสำคัญต่อเด็กเยาวชนด้อยโอกาสเป็นลำดับแรก

๓. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำงานงบประมาณด้านการศึกษาแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting) โดยให้หน่วยงานผู้เบิกจ่ายงบประมาณด้านการศึกษารับผิดชอบต่อผลการใช้จ่ายงบประมาณนั้นตามตัวชี้วัดผลงาน (KPI) ที่สำนักงบประมาณกำหนด และให้มีผลต่อการเพิ่ม/ลดงบประมาณในปีต่อไป

ประเด็นที่ ๕ การปฏิรูปกระบวนการนโยบายการศึกษาให้เป็นเชิงประจักษ์

๑. ปฏิรูประบบฐานข้อมูลสถิติ และระบบสารสนเทศด้านการศึกษาของประเทศให้สามารถสนับสนุนการจัดทำนโยบายด้านการศึกษาและการจัดทำงานงบประมาณด้านการศึกษาได้จริง

๒. ปฏิรูปกระบวนการนโยบายด้านการศึกษาให้อ้างอิงข้อมูลสถิติเชิงประจักษ์ให้มากยิ่งขึ้น

๓. ปฏิรูปกระบวนการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาให้เป็นกระบวนการที่เป็นอิสระ มีมาตรฐานทางวิชาการที่น่าเชื่อถือในระดับนานาชาติ และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

เหตุผล ความจำเป็น และข้อมูลประกอบการพิจารณา

๑. ปัจจุบันหน่วยงานผู้จัดการศึกษา หน่วยงานผู้จัดทำแผนการศึกษาชาติ หน่วยงานผู้ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาชาติ และหน่วยงานจัดทำข้อมูลสถิติและตัวชี้วัดคุณภาพระบบการศึกษาไทย เป็นหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ทำให้การจัดทำข้อมูลสถิติและการประเมินผลการจัดการศึกษาขาดความเที่ยงตรง และได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ รวมทั้งไม่ได้รับการเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างโปร่งใส ส่งผลให้ข้อมูลสถิติการศึกษาบางตัวที่ประเทศไทยส่งไปให้แก่องค์กรการศึกษาระหว่างประเทศถูกปฏิเสธ และข้อมูลสถิติบางตัวที่ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องรายงานแก่องค์กรระหว่างประเทศก็ถูกปิดบังจนทำให้กระทบความน่าเชื่อถือของระบบการศึกษาไทยในระดับนานาชาติ จึงจำเป็นต้องมีการแยกหน่วยงานเหล่านี้ออกจากกัน เช่นเดียวกับทิศทางการปฏิรูประบบการศึกษาในระดับนานาชาติ

๒. นอกจากนั้นระบบการศึกษาไทยยังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลสถิติและแนวโน้มทางเศรษฐกิจสังคมและการจ้างงานทั้งในระดับประเทศและในระดับนานาชาติ เพื่อนำมาสนับสนุนการจัดทำนโยบายด้านการศึกษาของประเทศ ทำให้กระบวนการจัดทำนโยบายด้านการศึกษาส่วนใหญ่ยังขาดการใช้ประโยชน์จากข้อมูลสถิติและข้อมูลวิชาการที่มีคุณภาพ ดังเช่นที่ระบบการศึกษาที่พัฒนาแล้วในหลายประเทศใช้งานอยู่เป็นประจำ

๓. สาเหตุหนึ่งของปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและสื่อมวลชนในการกำหนดทิศทางการศึกษาของประเทศ คือการขาดข้อมูลสถิติการศึกษาและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการจ้างงานทั้งในระดับประเทศและในระดับนานาชาติที่ช่วยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการศึกษาของประเทศไทย จึงควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้อย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและสนับสนุนการจัดทำนโยบายบนหลักฐานเชิงประจักษ์อย่างเต็มที่ (Evidence-based Education Policy)

แนวทางการดำเนินการ (Road Map)

๑. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำนโยบายด้านการศึกษาด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ (Evidence-based Education Policy) และสอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ

๒. กำหนดให้หน่วยงานผู้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานผู้ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานผู้จัดการศึกษา

๓. กำหนดให้องค์กรอิสระทำหน้าที่ทั้งจัดทำข้อมูลสถิติที่สำคัญและบทวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของระบบการศึกษา เพื่อเสนอแก่รัฐบาลและประชาชน รวมถึงตัวชี้วัดความก้าวหน้าของแผนการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

อนึ่ง การประชุมของคณะอนุกรรมการเมื่อวันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้มีมติให้เสนอแนวทางการปฏิรูปด้านการศึกษาต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการบัญญัติเรื่องการปฏิรูปด้านการศึกษาไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อให้มีคณะกรรมการอิสระทำหน้าที่ในการพิจารณาบททวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๕๓ วรรคสาม^{๒๖} โดยกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบอย่างน้อย ๕ ประการ คือ

๑. การเขียนรัฐธรรมนูญให้แผนการศึกษาแห่งชาติมีสภาพบังคับเทียบเท่ากฎหมายผูกพันทุกรัฐบาลและมีกลไกติดตามผลต่อเนื่อง

๒. การเขียนรัฐธรรมนูญให้มีกลไกบังคับใช้รัฐธรรมนูญด้านการศึกษา และกลไกส่งเสริมการติดตามตรวจสอบของภาคประชาชน

๓. การเขียนรัฐธรรมนูญให้รัฐมีหน้าที่กระจายอำนาจและงบประมาณในการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษา

๔. การปฏิรูปกระบวนการงบประมาณด้านการศึกษาให้เป็นการจัดสรรตามอุปสงค์เป็นรายบุคคล

๕. การปฏิรูปกระบวนการนโยบายการศึกษาให้เป็นเชิงประจักษ์

ทั้งนี้ ให้ดำเนินแล้วเสร็จเป็นกฎหมายก่อนวันเลือกตั้ง

^{๒๖} ข้อมูลตาม (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ณ วันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙

คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ขอเสนอ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ในส่วนของการปฏิรูปการศึกษา ความดังนี้

(ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
การปฏิรูปด้านการศึกษา

หมวด ๑๐

มาตรา...

บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีคุณภาพตาม ความถนัด และศักยภาพของแต่ละบุคคลในแต่ละช่วงวัยตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษาสาย สามัญและสายอาชีพอย่างทั่วถึงตามบริบทและวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่หลากหลาย และเพื่อการพัฒนา กำลังคนที่มีคุณภาพสอดคล้องเป้าหมายการพัฒนาของท้องถิ่นและของชาติ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

หมวด ...

หน้าที่ของรัฐ

มาตรา... หน้าที่ของรัฐด้านการศึกษา

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษา ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการและจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรมเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริม ให้ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากให้ ได้รับสิทธิทางการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

(๒) รัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนที่ผ่านเกณฑ์การ ประเมินตามที่กฎหมายกำหนดโดยเท่าเทียมกัน

(๓) รัฐมีหน้าที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและการพัฒนาการศึกษา ของจังหวัดและท้องถิ่น ให้องค์กรเอกชนด้านการศึกษาในจังหวัดและท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตาม กฎหมายไทยและไม่แสวงหากำไร มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการ และรับการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา... แผนการศึกษาแห่งชาติจะต้องประกอบด้วย

(๑) รัฐมีหน้าที่จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติทุกระยะเวลาห้าปี ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม อย่างทั่วถึงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และได้รับความเห็นชอบ ของรัฐสภา

(๒) นโยบายด้านการศึกษาที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องระบุแนวนโยบายที่จะสนับสนุนให้แผนการศึกษาแห่งชาติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วสามารถบรรลุ เป้าหมายได้ตามเวลาที่กำหนดและต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินนโยบายการศึกษาเสนอต่อรัฐสภาปี ละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายงานดังกล่าวได้โดยสะดวก

(๓) จัดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่สนับสนุนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งจัดทำข้อมูลสถิติที่สำคัญและบทวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของระบบการศึกษา รวมถึงตัวชี้วัดความก้าวหน้าของแผนการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ภาคที่สอง
การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

หน้าว่าง

บทที่ ๘

เหตุผลความจำเป็นและสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

๘.๑ เหตุผลความจำเป็น

เมื่อกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมาย เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าเป็นงานในหน้าที่ของตำรวจ ซึ่งรับผิดชอบภารกิจการป้องกัน ปราบปรามอาชญากรรม และการกระทำความผิดตามกฎหมายทั้งหลายทั่วราชอาณาจักร โดยที่ตำรวจต้องทำงานที่มีลักษณะเสี่ยงภัย ตรากตรำ และไม่น่าอภิรมย์ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุด ทั้งนี้ “ตำรวจ” มาจากคำว่า ตรวจ หมายถึง การตรวจตรา รักษาความสงบ ให้ความคุ้มครองดูแลความปลอดภัยแก่สังคม โดยที่แต่เดิมนั้น ตามข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ตำรวจมีลักษณะงานสำคัญๆ ๔ ประการ คือ ๑) รักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (public safety) หรือที่เรียกว่ารักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ๒) รักษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญา (law enforcement) โดยปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกัน ควบคุม ปราบปรามอาชญากรรมและการกระทำความผิดกฎหมาย ๓) บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน (civil service) หรือที่เรียกว่างานบริการประชาชน รวมถึงงานการกุศลต่าง ๆ และ ๔) ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ (public service) คืองานบริการสาธารณะซึ่งปฏิบัติงานตามนโยบายสาธารณะของรัฐและ/หรือท้องถิ่นแล้วแต่กรณี

ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปตำรวจในยุคสมัยใด แนวทางการปฏิรูปก็มักวนเวียนอยู่ในเรื่องเดิม ๆ กล่าวคือ ปัญหาโครงสร้างขององค์กรตำรวจว่าควรเป็นระบบรวมอำนาจหรือระบบกระจายอำนาจ ปัญหาข้อบกพร่องในการสอบสวน ปัญหาอุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ปัญหาเรื่องภารกิจของตำรวจที่มีอยู่มากมาย ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรตำรวจ ปัญหาระบบข้อมูลข่าวสารของตำรวจ ปัญหาการบริการประชาชน ปัญหาความร่วมมือจากประชาชน ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และปัญหาค่าตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเวลาต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ และเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ มีการประกาศพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่งผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการขนาดใหญ่ มีเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานเป็นจำนวนมากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ คน ทำให้การบริหารงานบุคคลเกิดปัญหาในชั้นวิกฤต เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง มีปัญหาการคอร์รัปชันในการแต่งตั้งโยกย้าย ส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของกำลังพลทุกระดับ และเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน และสาธารณชน รวมทั้งส่งผลเชิงจิตวิทยาสังคมต่อความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนเกิดความคลางแคลงใจในผลของการบังคับใช้กฎหมายที่ปรากฏแก่สาธารณชนในคดีต่าง ๆ ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีใดที่มีความไม่เชื่อมั่นและความไม่ไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเกิดขึ้น ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ต่อการทำหน้าที่ของ “รัฐ” ในการรักษาหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐให้แก่ประชาชน และผู้ที่พักอาศัยอยู่ในรัฐ ได้อย่างสง่างามในสังคมโลกไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเพื่อหยุดยั้งความเสียหายที่ลุกลามและเรื้อรังตลอดห้วงเวลาที่ผ่านมาอย่างเร่งด่วน

๘.๒ สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

๑. ปัญหาด้านการกิจหลัก/ภารกิจรอง

๑.๑ การมีภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักจำนวนมาก กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖^{๒๗} กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้กว้างและหลากหลาย ประกอบกับความไม่ชัดเจนในการจัดลำดับความสำคัญของบทบาทและอำนาจหน้าที่ ส่งผลให้ภารกิจของตำรวจต้องขยายกิจการอย่างต่อเนื่องและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ภารกิจหลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจนอกเหนือจากการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม รักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในสังคม เจ้าหน้าที่ตำรวจยังมีภารกิจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักที่สำคัญของรัฐแทบทุกด้าน (คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม, ๒๕๕๗, น. ๗ - ๘) ไม่ว่าจะเป็น **ภารกิจที่ไม่ส่งผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมประเภทไม่ร้ายแรงหรือการกระทำผิดรัฐเป็นผู้กำหนด (mala prohibita)** เช่น การทะเบียน การบริการ การจัดระเบียบสังคม เป็นต้น อีกทั้ง **ภารกิจที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นและสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่หน่วยงานอื่นมีความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่า** เช่น การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น เป็นต้น และ **ภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องสั่งสมประสบการณ์เป็นเวลานานพอสมควร** เช่น การทหาร การจัดเก็บภาษี การศุลกากร การทะเบียน การทำเรือ การสื่อสาร การบิน การรถไฟ การจราจร การป่าไม้ การพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ การแพทย์ เป็นต้น ซึ่งภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักเหล่านี้ส่งผลให้ต้องใช้งบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนมากในการปฏิบัติหน้าที่ แม้ปัจจุบันจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดอัตราตำแหน่งให้รองรับกับภารกิจแต่กลับมิใช่การแก้ปัญหาอย่างเหมาะสมเนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังคงประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและกำลังคนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักจำนวนมากยังส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีระยะเวลาในการปฏิบัติภารกิจหลักไม่เพียงพอซึ่งอาจจะเป็นเหตุนำไปสู่การปฏิบัติงาน/บังคับใช้กฎหมายที่ล้มเหลว (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, ๒๕๕๑, น. ๒, ๑๒ - ๑๓, ๓๐๓ - ๓๐๖)

^{๒๗} พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

(๒) ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๓) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา

(๔) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๖) ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตำรวจ กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่อิงกับอำนาจนิยมทำให้ปฏิบัติหน้าที่มีลักษณะรุนแรงและละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะงานสืบสวนและสอบสวนที่ยังคงยึดหลักการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) มุ่งประสิทธิภาพในการจับกุม ขาดความระมัดระวังในการปฏิบัติงานจึงไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อมุ่งผลในเชิงป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ในบางครั้งอาศัยช่องทางนี้ละเมิดสิทธิและเอาผิดเอาเปรียบประชาชน ซึ่งปรากฏผลตามรายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๗ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (๒๕๕๘, น. ๑๕๗) พบว่า ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด จำนวน ๑๗๔ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๒๕^{๒๔} และรายงานการศึกษาวิจัยของ ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรี สัญญา บัวเจริญ และคณะ (๒๕๕๔, น. ๒, ๑๑๕ - ๑๑๖) เรื่องสาเหตุการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผลการศึกษาพบว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมถูกร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๕๒ มีจำนวนทั้งสิ้น ๖๔๗ เรื่อง จากทั้งหมด ๗๔๓ เรื่อง โดยผู้ถูกร้องเรียนพบว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจถึง ๑๐๙ คดี โดยสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้แก่ ๑) เจตนาหรือจงใจใช้อำนาจเกินขอบเขต และไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ๒) ขาดจิตสำนึกในการสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง และสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน ๓) ขาดความรู้และความเข้าใจในหลักกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ ๔) ขาดจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ และขาดการฝึกอบรม อย่างเพียงพอและต่อเนื่อง ๕) ขาดความรอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสม และ ๖) แสวงหาประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

๑.๓ การคอร์รัปชันในวงการตำรวจยังอยู่ในระดับที่สูงซึ่งส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน กล่าวคือ นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันรูปแบบการคอร์รัปชันในองค์กรตำรวจไม่เคยเปลี่ยนแปลงแม้จะมีการเปลี่ยนระบบบังคับบัญชาและจัดโครงสร้างจากกรมตำรวจมาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายจึงทำให้เห็นช่องทางในการทุจริตจึงเลือกที่จะไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อผู้ตัดสินบนเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยส่วนใหญ่ช่องทางในการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งปรากฏในงานของฝ่ายป้องกันและปราบปราม ฝ่ายสืบสวน และฝ่ายสอบสวน โดยอยู่ในลักษณะของการรับและส่งส่วยตามสัดส่วนให้กับผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจากสูงลดหลั่นลงมา (THAIPUBLICA, ๒๕๕๗) เช่น การเรียกและรับสินบนจากนายบ่อนการพนันประเภทต่าง ๆ นักค้ายาเสพติด ผู้ประกอบการช่องโสมถณี วินรถจักรยานยนต์ - รถตู้สาธารณะรับจ้าง หรือการกระทำผิดกฎหมายด้านอื่นๆ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ๒๕๕๗, น. ๑๔-๓๑) การสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อนำตัวผู้บริสุทธิ์มารับผิดแทน เป็นต้น ปัญหาการคอร์รัปชันดังกล่าว ทำให้ประชาชนที่ต้องการความเป็นธรรมได้รับบริการที่ไม่ดี โดยเฉพาะประชาชนที่ประสบปัญหาอาชญากรรมด้านผู้มีอิทธิพล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ความสำคัญกับการให้บริการแก่ผู้มีอิทธิพลหรือผู้ตัดสินบน

^{๒๔} จำนวนเรื่องร้องเรียนว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสิ้น ๖๘๙ เรื่อง จำแนกตามประเภทสิทธิพบว่า มีการร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมสูงสุด จำนวน ๑๗๔ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๒๕ รองลงมาเป็นสิทธิชุมชน จำนวน ๘๗ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๖๓ ส่วนประเภทสิทธิที่มีการร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนน้อยที่สุด คือ สิทธิของผู้บริโภค และสิทธิในการสื่อสาร จำนวน ๒ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๐.๒๙

๑.๔ การรวมศูนย์อำนาจการสอบสวนและการแยกขาดระหว่างอำนาจการสอบสวนของฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การแยกสำนักงานตำรวจแห่งชาติออกจากกระทรวงมหาดไทยทำให้เกิดการแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนระหว่างฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น โดยอำนาจในการสอบสวนส่วนใหญ่ถูกรวมศูนย์อยู่ที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ในขณะที่เดียวกันพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองถูกลดบทบาทลงอย่างมาก ประกอบกับอัตรากำลังของพนักงานสอบสวนมีอยู่เพียง ๑๐,๖๗๐ นาย เมื่อเทียบกับพนักงานฝ่ายปกครองที่มีบุคลากรจำนวนมากและกระจายอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ สภาพปัญหาดังกล่าวทำให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจต้องรับภาระอย่างหนักในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งส่งผลกระทบต่อตรวจสอบถ่วงดุลและประสิทธิภาพในการแสวงหาข้อเท็จจริง อีกทั้งการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม, ๒๕๕๗, น. ๑๙ - ๒๐)

๑.๕ ความไม่เป็นอิสระในการสอบสวน กล่าวคือ การทำงานของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจในปัจจุบันยังคงถูกแทรกแซง แม้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๗ ได้แยกงานสอบสวนให้เป็นอิสระจากงานอื่นๆ อีกทั้งกำหนดตำแหน่งเฉพาะในการสอบสวน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๗) หากแต่การออกระเบียบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ว่าด้วยการกำหนดจำนวนในการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาพนักงานสอบสวน พ.ศ. ๒๕๕๕ กลับทำให้เกิดช่องทางการแทรกแซงการสอบสวนจากฝ่ายบริหารผ่านการบังคับบัญชา ควบคุม และกำกับดูแล (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, ๒๕๕๗) การเล่นพรรคเล่นพวก การวิ่งเต้นคดี ส่งผลให้การทำงานของพนักงานสอบสวนไม่เป็นอิสระในการสั่งคดีทำให้ประชาชนได้รับความไม่เป็นธรรม(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ๒๕๕๗, น. ๑๔-๓๑) อีกทั้ง “ระบบลูกน้องเลี้ยงนาย” ซึ่งเป็นผลมาจากวัฒนธรรมองค์กรที่ทำให้เกิดปัญหาการใช้อิทธิพลในการแสวงหาประโยชน์ในทุกระดับ (คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม, ๒๕๕๗, น. ๑๔ - ๑๕)

๑.๖ การแยกส่วนและขาดจุดเชื่อมโยงที่ชัดเจนในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะหน่วยงานฝ่ายปกครอง กล่าวคือ แต่เดิมภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อย การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาของฝ่ายตำรวจฝ่ายปกครองไม่ได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด การทำงานเน้นไปที่การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและตรวจสอบถ่วงดุล โดยเฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตชนบทที่นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีบทบาทหลักเนื่องจากเป็นผู้รู้สภาพภูมิประเทศในเขตรับผิดชอบของตนเป็นอย่างดี โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นกำลังเสริม แต่ปัจจุบันมีการแยกสำนักงานตำรวจแห่งชาติออกจากกระทรวงมหาดไทยทำให้เกิดการแยกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานระหว่างฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น ทำให้หน่วยงานฝ่ายปกครองถูกลดบทบาทลงอย่างมาก ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อประสานความร่วมมือในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม (วทัญญู มีมานัส, ๒๕๔๑)

๒. ปัญหาด้านโครงสร้างและการบริหารองค์กร

๒.๑ โครงสร้างใหญ่และรวมศูนย์ กล่าวคือ โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบันมีลักษณะการจัดโครงสร้างตามระบบราชการแบบดั้งเดิม (Bureaucracy) ที่เน้นสายการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ อีกทั้งการควบคุมบังคับบัญชา ส่งผลให้มีโครงสร้างและระดับตำแหน่งสายการบังคับบัญชายาวเกินไป แม้ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) สามารถกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น หากแต่ในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจน ประกอบกับการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางส่งผลให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้ยากและล่าช้า (คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการ

ยุติธรรม, ๒๕๕๗, น. ๔) อีกทั้งโครงสร้างที่มีขนาดใหญ่ย่อมส่งผลต่อภาระด้านงบประมาณของรัฐที่ต้องจัดสรรมายังสำนักงานตำรวจแห่งชาติในแต่ละปีจำนวนสูง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีสัดส่วนงบประมาณสูงถึง ๘๖,๗๖๘ ล้านบาท แต่กลับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ทั้งเงินเดือนและสวัสดิการ ค่าวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเฉพาะตำรวจชั้นยศน้อยที่อาจนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบ หรือแม้กระทั่งการขอรับเงินสนับสนุนจากนายทุน พ่อค้า หรือผู้มีอิทธิพลเพื่อหางบประมาณในการปฏิบัติงานที่อาจนำไปสู่ความเกรงใจในการจัดการกับบุคคลเหล่านั้นเมื่อกระทำผิดกฎหมาย (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม, ๒๕๕๗, น. ๖ - ๗)

๒.๒ การแทรกแซงทางการเมืองอันเนื่องมาจากกลไกของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) กล่าวคือ องค์กรตำรวจมีกลไกของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่มีฝ่ายการเมืองเป็นองค์ประกอบ โดยกลไกของ ก.ต.ช. ต้องประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี (เป็นประธานฯ) และรองนายกรัฐมนตรี (เป็นรองประธานฯ) และกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำระดับปลัดกระทรวงและผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากกรรมการเลือกของวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ และกลไกของ ก.ตร. ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเช่นเดียวกัน ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ ซึ่งแทบจะไม่สามารถคานอำนาจจากฝ่ายการเมือง การแทรกแซงทางการเมืองดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวก และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรตำรวจที่อาจมีผลต่อการขาดความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม, ๒๕๕๗, น. ๖)

๒.๓ การจัดโครงสร้างองค์กรแบบกึ่งทหารและระบบชั้นยศที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ โครงสร้างขององค์กรตำรวจไทยได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมและถูกบ่มเพาะแนวคิดจากการอิงทหารมาโดยตลอด นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ที่จัดตั้งตำรวจภูธรขึ้นในรูปทหารโปลิศเพื่อเป็นกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาคและสามารถปฏิบัติการทางทหารได้อีกทั้งผู้บังคับบัญชาส่วนมากโอนมาจากนายทหาร แม้กระทั่งสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม กำหนดให้มีตำรวจสนามมีสายบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการทหารสูงสุดทำให้อิทธิพลของนายทหารบางส่วนถูกแยกออกจากกระทรวงมหาดไทยไปอยู่กระทรวงกลาโหม ตำรวจต้องรับฟังคำสั่งจากนายทหาร มีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผลจากการจัดตั้งองค์กรตำรวจแรกเริ่มและการแทรกแซงของฝ่ายทหารทำให้อิทธิพลของการจัดหน่วยงานภายในองค์กรตำรวจรับวัฒนธรรมมาจากทหารค่อนข้างมาก มีผลให้โครงสร้างองค์กรมีลักษณะยาวเนื่องจากเน้นสายการบังคับบัญชาเป็นหลัก (คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๐, น. ๘ - ๙) ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะดังกล่าวจะมีระบบชั้นยศเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยกิจการทหารจะให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามคำสั่งตามสายการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด การขัดคำสั่งอาจส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการบรรลุพันธกิจ และเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ในทางกลับกันการนำระบบชั้นยศมาใช้ในกิจการตำรวจอาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย เนื่องจากการผูกกับระบบชั้นยศมากเกินไปส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่จำเป็นต้องสามารถปฏิบัติงานได้ตามลำพัง มีโอกาสในการใช้วิจารณ์ญาณภายใต้ขอบเขตของภารกิจตีความตัวบทกฎหมาย วางแผนงานจากเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับการปฏิบัติงานเสนอไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูง และทำงานร่วมกับประชาชน หากการปฏิบัติงานยึดติดกับระดับชั้นยศอาจกลายเป็นที่สงสัยว่าปฏิบัติงานเกินขอบเขต เกิดช่องว่างในการสร้างความร่วมมือกับประชาชน อีกทั้งไม่สามารถกำหนดคำตอบแทนตามลักษณะของงานได้ (ย่นยงค์ คำบันลือ, ๒๕๔๗, น. ๔๗; ศรีนยา ทับเป็นไทย, ๒๕๔๘, น. ๖)

๓. ปัญหาด้านการสรรหาบุคลากรและพัฒนาความเป็นวิชาชีพ

๓.๑ กระบวนการสรรหาและผลิตบุคลากรยังไม่เอื้อต่อวิชาชีพตำรวจและผู้บังคับใช้กฎหมาย และหลักสูตรการฝึกอบรมไม่เอื้อต่อการพัฒนาทางวิชาชีพ กล่าวคือ กระบวนการสรรหาและผลิตบุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมี ๒ แบบ คือ ๑) การสรรหาและผลิตตำรวจชั้นประทวน ที่ต้องเข้ารับและผ่านการอบรมจากศูนย์ฝึกอบรมตำรวจกลางและศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค ๑ - ๙ ในระยะเวลาการศึกษา ๑๘ เดือน ทั้งนี้ ตำรวจชั้นประทวนถือว่ามีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ต้องสามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อปกป้องและคุ้มครองประชาชน แต่โดยส่วนใหญ่ตำรวจชั้นประทวนสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๖ และเข้าอบรมจากเพียง ๑๘ เดือนเท่านั้น อาจจะไม่มีความสามารถที่ยังไม่สอดคล้องกับภารกิจของงาน และ ๒) การสรรหาและผลิตตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่บางส่วนสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจซึ่งต้องผ่านการเรียน การอบรมจากโรงเรียนเตรียมทหาร เพื่อฝึกความอดทน ความเสียสละ และความสามัคคี ก่อนจะเข้าศึกษาต่อที่โรงเรียนนายร้อยตำรวจที่มีหลักสูตรการเรียนการสอนในลักษณะกึ่งทหารซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ถูกคาดหวังจากสังคมว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องใกล้ชิดและเป็นมิตรกับประชาชน และไม่สอดคล้องตามแนวคิดของกระทรวงศึกษาธิการที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง นอกจากนี้โรงเรียนนายร้อยตำรวจในปัจจุบันกำหนดหลักสูตรตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และเปิดสอน ๓ คณะ ได้แก่ คณะตำรวจศาสตร์ คณะนิติวิทยาศาสตร์ และคณะสังคมศาสตร์ แต่โครงสร้างการบริหารยังอยู่ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงทำให้ขาดความเป็นอิสระและไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร (คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม, ๒๕๕๗, น. ๑๑)

อีกทั้ง ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติประสบปัญหาการพัฒนาบุคลากรตำรวจ เนื่องจากหลักสูตรการอบรมที่จัดขึ้นนั้นมีจำนวนน้อยและไม่ทั่วถึง เนื้อหาของหลักสูตรมุ่งให้ความสำคัญในด้านการบริหารงานทั่วไปซึ่งไม่มีลักษณะให้ความรู้ในสายงานหรือสายวิชาชีพที่ชัดเจน เป็นเพียงการอบรมเพื่อให้ผ่านคุณสมบัติในการเข้ารับการแต่งตั้งในระดับสารวัตร ผู้กำกับ หรือผู้บังคับการเท่านั้น (ยกเว้นหลักสูตรพนักงานสอบสวน) นอกจากนี้หลักสูตรเพื่อพัฒนาทักษะวิชาชีพ ทั้งหลักสูตรสืบสวน หลักสูตรสอบสวน หลักสูตรป้องกันปราบปราม ยังไม่ครอบคลุมทุกสายงานเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและการบริหารจัดการส่งผลให้ไม่สามารถจัดการอบรมแก่ข้าราชการตำรวจได้ทั่วทุกภูมิภาคทำให้ข้าราชการตำรวจไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เท่าทันสถานการณ์สังคมที่แปรเปลี่ยนตลอดเวลา ประกอบกับการบริหารจัดการฐานข้อมูลองค์ความรู้ด้านวิชาชีพตำรวจยังไม่เป็นระบบทำให้ข้าราชการตำรวจในระดับปฏิบัติการเข้าถึงข้อมูลได้ยากส่งผลให้เวลาปฏิบัติงานมักไม่นำความรู้จากการอบรมมาปรับใช้ให้เหมาะสม (คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๐, น. ๑๓ - ๑๔)

๓.๒ การบริหารงานบุคคลยังมีการแทรกแซง การใช้ระบบอุปถัมภ์ และการซื้อขายตำแหน่ง กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยเฉพาะการบรรจุ สรรหา และแต่งตั้งเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรมทำให้ง่ายต่อการถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจ เนื่องจากการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับชั้นสัญญาบัตร ตำแหน่งผู้บังคับการขึ้นไป ถือเป็นอำนาจของประธาน ก.ตร. ที่มาจากฝ่ายการเมือง แม้ในช่วงที่ผ่านมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แก้ไขหลักเกณฑ์เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูง ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๗/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ แต่ยังคงไม่สามารถป้องกันการแทรกแซงโดยระบบอุปถัมภ์และการซื้อขายตำแหน่งโดยเฉพาะตำแหน่งในระดับ “สารวัตร” ถึง “ผู้กำกับการ” และผลจากการซื้อขายตำแหน่งทำให้ข้าราชการตำรวจต้องวิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจและอิทธิพล

เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ละเลยผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ จนกลายเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้ข้าราชการตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมก่อให้เกิดการแบ่งแยกพรรคพวก แยกความสามัคคีและนำไปสู่การใช้อิทธิพลในองค์กร (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม, ๒๕๕๗, น. ๑๒ - ๑๓)

๓.๓ การขาดความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมาย รวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจในปัจจุบันขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากข้าราชการตำรวจสามารถแต่งตั้งโยกย้ายไปรับตำแหน่งอื่นได้ทุกตำแหน่งเพียงซึ่งความรู้ที่ได้รับจากการอบรมอาจไม่ตรงกับสายงานที่จะนำไปปฏิบัติงาน ทำให้กลายเป็นบุคคลที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานความยุติธรรมแก่ประชาชนในพื้นที่นั้นอย่างมาก (คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, ๒๕๕๐, น. ๑๘)

๔. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและการตรวจสอบถ่วงดุล

๔.๑ การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานตำรวจด้านนโยบาย และการติดตามตรวจสอบในระดับพื้นที่ การมีกลไกคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) ในระดับกรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒ คน ที่มาจากการสรรหาจากหัวหน้าส่วนราชการ แต่ในทางปฏิบัติการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นไม่ได้เป็นตัวแทนที่มาจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพ่อค้า นักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ส่งผลให้ขาดความครอบคลุม ความรู้ จากทุกพื้นที่และสาขาอาชีพ สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายในการบริหารงานตำรวจมาจากฝ่ายตำรวจและฝ่ายการเมืองเท่านั้น ประกอบกับกลไกของ ก.ต.ช. มีอำนาจเพียงแค่กำหนดนโยบายและตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและถอดถอนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือข้าราชการระดับสูง อีกทั้ง กลไกคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) ในระดับกรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ มีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาในการกำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ รับคำร้องเรียนเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการดำเนินการอย่างเด็ดขาด (พงษ์ธร ธีญญศิริ, ๒๕๔๕, น. ๑๔๐, ๑๕๐)

๔.๒ ระบบตรวจสอบที่มีอยู่ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ระบบการตรวจสอบภายในองค์กรตำรวจที่ดำเนินการโดยจเรตำรวจยังคงมีความอ่อนแอ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่ที่ไปดำรงตำแหน่งจเรตำรวจจะเป็นบุคคลที่ไม่มีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพ โดยเฉพาะหากประชาชนได้รับความไม่เป็นธรรมจากตำรวจชั้นผู้ใหญ่ จเรตำรวจแทบจะไม่สามารถทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างตรงไปตรงมาเนื่องจากความเกรงใจ และความเกรงกลัว (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม, ๒๕๕๗, น. ๒๒)

หน้าว่าง

บทที่ ๙

โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และภารกิจของตำรวจในต่างประเทศ

๙.๑ ประเทศอังกฤษ

ในอังกฤษ กองกำลังตำรวจ (regional police forces) มี ๔๓ หน่วยที่เป็นอิสระต่อกัน นอกจากนี้ ยังมีตำรวจหน่วยพิเศษรับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยรถไฟและรถใต้ดิน หัวหน้าหน่วยตำรวจของอังกฤษซึ่งรับผิดชอบในท้องถิ่นเรียกว่า chief constable มีความเป็นอิสระในการทำงานตามพระราชบัญญัติตำรวจและศาลชั้นต้น ค.ศ. ๑๙๙๔ อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการตำรวจในท้องถิ่น องค์ประกอบของคณะกรรมการมี ๑๗ คน โดยมีองค์ประกอบของกรรมการ คือ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่น ๙ คน ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ๓ คน และกรรมการอิสระ ๕ คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับกองกำลังตำรวจในลอนดอน (greater London) หัวหน้าตำรวจเรียกว่า “ผู้บัญชาการตำรวจ” (Commissioner) ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) รับผิดชอบกำกับดูแล

อังกฤษมีตำรวจในเครื่องแบบทั้งสิ้น ๑๒๖,๙๔๑ คน และตำรวจพลเรือน ๕๒,๗๗๕ คน คิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากร ๑ : ๔๐๑ คน

๑) การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา

ตำรวจอังกฤษมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาโดยทั่วไป องค์กรอื่นอาจมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาพิเศษ สำหรับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงจะมีหน่วยพิเศษทำหน้าที่สอบสวน เช่น คณะทำงานสอบสวนคดีฉ้อโกงร้ายแรง (serious fraud case) ของสำนักงานอัยการในกรุงลอนดอน

๒) ระบบกล่าวหาของอังกฤษ

กระบวนการทางอาญาก่อนการพิจารณาคดี (pre – trial) มีหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาและการรับฟังพยานหลักฐานที่เข้มงวด ขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดีทั้งหมดอยู่ภายใต้การดำเนินการของตำรวจแต่เพียงฝ่ายเดียว

ในอังกฤษ ตำรวจมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ยุคทองของตำรวจอังกฤษอยู่ในทศวรรษ ๑๙๕๐ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับประชาชนอาจพิจารณาได้ทั้งเชิงบวก (positive) และเชิงลบ (negative) เป็นที่น่าสังเกตว่าการบังคับใช้กฎหมายบางประเภท เช่น กฎหมายจราจรและกฎหมายรถยนต์ ทำให้ตำรวจได้รับผลกระทบเชิงลบในความสัมพันธ์กับประชาชน ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจจึงต้องมีความพอดีหรือความสมดุลขั้นพื้นฐานระหว่างการคุ้มครองสังคม โดยดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเพื่อผดุงความยุติธรรมและสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา

๓) การจับกุม

การจับผู้ต้องหาแบ่งออกเป็น ๒ กรณี

๓.๑ การจับโดยมีหมายจับ (ศาลเท่านั้นที่เป็นผู้ออกหมายจับ) และ

๓.๒ การจับโดยไม่มีหมายจับ เมื่อจับผู้ต้องหาแล้วเจ้าหน้าที่จะต้องควบคุมตัว

เท่าที่จำเป็นโดย

(๑) นำตัวไปยังสถานีตำรวจ เพื่อควบคุมตัวและสอบสวน

(๒) นำตัวไปยังศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาความจำเป็นในการควบคุมตัว

เมื่อนำตัวไปยังสถานีตำรวจแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับจะต้องมอบตัวผู้ต้องหาให้เจ้าหน้าที่ควบคุมตัว (Custody Officer) พิจารณามีเหตุเพียงพอที่จะควบคุมตัวผู้ถูกจับหรือไม่ การไม่แจ้งข้อหาหรือให้เหตุผลไม่สมควรอาจทำให้การจับนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔) การจับโดยไม่มีหมายจับ

ตามกฎหมายใหม่ ตำรวจอังกฤษอาจควบคุมตัวผู้ต้องหาได้นานถึง ๔ วัน แม้กฎหมายจะบัญญัติว่าห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ควบคุมตัวผู้ต้องหาโดยมิได้ตั้งข้อหาเกิน ๒๔ ชั่วโมงก็ตาม หากครบกำหนดการควบคุมระยะแรก ๒๔ ชั่วโมง สำหรับการควบคุมต่อไปอีก ๑๒ ชั่วโมง นายตำรวจอาวุโส (Superintendent) สามารถอนุมัติได้ แต่ถ้าประสงค์จะควบคุมตัวต่อไป จะต้องได้รับอนุญาตจากศาล Magistrate จนถึงระยะเวลาสูงสุด ๙๖ ชั่วโมง (๔ วัน) การควบคุมตัวผู้ต้องหาเกิน ๑๒ ชั่วโมงโดยไม่สามารถตั้งข้อหาได้มีน้อยมาก ยกเว้นในคดีความผิดร้ายแรง

๕) การค้น

ตำรวจสามารถเรียกบุคคลให้หยุดและค้นในที่สาธารณะได้โดย “มีเหตุสงสัยอันสมควร” (reasonable suspicion) โดยจะต้องปฏิบัติตามประมวลว่าด้วยการปฏิบัติของตำรวจเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติโดยมีอคติทางด้านเชื้อชาติ อายุ หรือการแต่งกาย ส่วนการค้นจะต้องจัดทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานเว้นแต่ผู้ต้องสงสัยยินยอมให้ค้นโดยสมัครใจ นอกจากนี้ กฎหมายยังขยายอำนาจการค้นภายในร่างกายและการเก็บตัวอย่างเลือด น้ำลาย และน้ำอสุจิของผู้ต้องสงสัย การค้นในช่องปากและร่างกายดังกล่าวจะต้องได้รับอนุมัติจากนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่และต้องกระทำโดยบุคลากรทางการแพทย์

๖) สิทธิที่จะไม่ให้การ

กฎหมายของอังกฤษได้อนุญาตให้อัยการและผู้พิพากษาสามารถให้คำแนะนำแก่ลูกขุนได้ว่าการนิ่งเป็นการแสดงว่าจำเลยมีความผิด (Criminal Justice and Public Order Act, ๑๙๙๔)

๗) การช่วยเหลือทางกฎหมาย

ผู้ถูกจับและถูกควบคุมตัวจะได้รับแจ้งสิทธิและมีโอกาสสรุปประมวลการปฏิบัติของตำรวจและบันทึกการควบคุมตัวเขา โดย

๗.๑ คดีจะได้รับการทบทวนตลอดเวลา หรืออาจยุติคดีในเวลาใดก็ได้ก่อนการพิจารณาในศาลหรือถอนคดีเพราะอัยการ ไม่มีพยานหลักฐาน นอกจากนี้ ข้อหาอาจเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาจนกว่าศาลจะวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด

๗.๒ แม้ว่าคดีส่วนใหญ่อัยการเป็นผู้ดำเนินการ (ฟ้องด้วยตนเอง) หรือให้ทนายความดำเนินการแต่คดีบางประเภทตำรวจยังดำเนินการฟ้องและยังมีคดีที่องค์กรเอกชนและองค์กรของรับเป็นผู้ฟ้อง

๘) อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอังกฤษ

สำนักงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary Office) นี้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการภายในของอังกฤษและเวลส์ รัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบกว้างขวางโดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารความยุติธรรม ความสงบเรียบร้อย กฎหมายอาญา และกำกับดูแลหน่วยงานความมั่นคง รัฐมนตรีทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างพระราชินีและประชาชน ดังนั้นจึงมีอำนาจบางประการที่กระทำแทนพระราชินีรวมทั้งการรักษาความสงบและกิจการตำรวจ ได้แก่

๘.๑ สั่งให้หัวหน้าตำรวจพ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการระดับชาติใช้อำนาจในการสั่งให้หัวหน้าตำรวจพ้นจากตำแหน่งเพื่อประโยชน์ของการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผล

๘.๒ ออกประมวลการปฏิบัติ รัฐมนตรีออกประมวลการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับหน้าที่ของตำรวจและหน่วยงานที่อยู่ในอำนาจ

๘.๓ ใ้ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตำรวจ รัฐมนตรีอาจสั่งให้คณะกรรมการระดับท้องถิ่นทำการไต่สวนโดยบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับตำรวจในท้องที่หรือเกี่ยวกับหน่วยงานระดับชาติ NCIS หรือ NCS การไต่สวนอาจกระทำในที่สาธารณะหรือในที่รโหฐานตามที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง

๙) การควบคุมการใช้อำนาจก่อนการพิจารณาคดี

กระบวนการยุติธรรมของอังกฤษไม่มีความต่อเนื่องระหว่างการสอบสวนของตำรวจและการฟ้องคดีของอัยการ หรือนัยหนึ่งขั้นตอนทั้งสองแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด อัยการอังกฤษไม่มีอำนาจควบคุมหรือกำกับการสอบสวนและไม่มีอำนาจให้ตำรวจสอบสวนเพิ่มเติม กฎหมายใหม่ PACE บัญญัติให้ตำรวจปรึกษาหารือกับอัยการและในกรณีนี้หากอัยการสั่งไม่ฟ้องจะต้องแจ้งให้ตำรวจทราบก่อน

เมื่อตำรวจรู้ตัวผู้ต้องสงสัยแล้ว กระบวนการตัดสินใจของตำรวจและอัยการจะต้องกระทำร่วมกัน แต่ขอบเขตของการตัดสินใจดำเนินการมีความคลุมเครือมาก ความเป็นอิสระของตำรวจทำให้กระบวนการทางอาญาในขั้นตอนดังกล่าวไม่เป็นระบบ หรือตำรวจไม่ยอมรับว่าตนอยู่ในระบบการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นเพียงรูปแบบหรือพิธีการ หรือเป็นปัญหาทางเทคนิคสำหรับตำรวจ

๑๐) สถานะทางกฎหมายของสำนักงานตำรวจในอังกฤษ

หลังจากมีกฎหมายออกโดยรัฐสภาให้ตำรวจต้องจัดทำรายงานในเรื่องต่าง ๆ ในเขตปกครองจนถึงปี ค.ศ. ๑๘๒๗ ตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นมาเป็นเวลายาวนานโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้พิพากษา (Justice of the Peace) มีหน้าที่รักษาความสงบในท้องถิ่น เมือง และเขตชนบททุกแห่ง ผู้พิพากษาจะแต่งตั้งตำรวจรวมทั้งผู้ช่วยทำหน้าที่รักษาความสงบ สำหรับในเมืองนอกจากตำรวจแล้วยังมีหน่วยรักษาความปลอดภัย (ยามรักษาการณ์) ทำหน้าที่ช่วยเหลือตำรวจอีกด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องของท้องถิ่น ซึ่งประชาชนทุกคนมีความรับผิดชอบในการป้องกันอาชญากรรมและจับกุมผู้กระทำความผิด

๑๑) ความร่วมมือของตำรวจและการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

หัวหน้าตำรวจแห่งหนึ่งอาจร้องขอความช่วยเหลือไปยังหัวหน้าตำรวจอีกแห่งหนึ่งให้จัดกำลังตำรวจหรือความช่วยเหลืออย่างอื่นตามที่จำเป็นเช่นเดียวกับความร่วมมือทางด้านการข่าวกรองอาชญากรรมแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีข้อตกลงความร่วมมือช่วยเหลือระหว่างตำรวจในอังกฤษและเวลส์ กับตำรวจในสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนืออีกด้วย

ในเรื่องข้อตกลงความร่วมมือนั้น หัวหน้าตำรวจสองแห่งหรือมากกว่าอาจจัดทำข้อตกลงร่วมกันในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑๒) โครงสร้างและหน้าที่ของตำรวจอังกฤษ

ระบบตำรวจของอังกฤษ มีการแบ่งแยกออกจากกันเป็นหลายหน่วย เช่น

๑๒.๑ กองกำลังตำรวจทำหน้าที่เฉพาะด้าน (Specific Function) หรือ ตำรวจรัฐบาลกลาง จะมีภารกิจเฉพาะด้าน มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วประเทศ ประกอบไปด้วย ตำรวจขนส่ง (British Transport Police) ตำรวจทหาร (Ministry of Defense Police) ตำรวจป้องกันสถานที่ที่มีนิวเคลียร์ (Civil Nuclear Constabulary) และตำรวจต่อต้านองค์กรอาชญากรรม (Serious Organized Crime Agency) หน่วยงานเหล่านี้จะมีเจ้าหน้าที่การทำงานที่เป็นอิสระต่อกัน โดยได้รับการสนับสนุน

อุปกรณ์เครื่องมืองบประมาณ จากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และถูกควบคุมดูแล โดยคณะกรรมการท้องถิ่น (Local County Committee) และผู้พิพากษาศาลชั้นต้น (Magistrates)

๑๒.๒ กองกำลังตำรวจตามพื้นที่ความรับผิดชอบ (areas) หรือตำรวจท้องถิ่น เป็นการแบ่งกองกำลังตำรวจตามลักษณะการแบ่งพื้นที่ของประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) กองกำลังตำรวจที่แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามเขต county และ

(๒) กองกำลังตำรวจที่แบ่งตามพื้นที่เฉพาะขนาดเล็ก

สำหรับกองกำลังตำรวจที่แบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบตามเขต county จะมีทั้งหมด ๔๓ หน่วย และเป็นหน่วยงานที่มีกองกำลังพลมากที่สุดในประเทศ ซึ่งเทียบเคียงได้กับตำรวจภูธรจังหวัดของประเทศไทย หน่วยงานตำรวจเหล่านี้จะมีเจ้าหน้าที่และการทำงานที่เป็นอิสระต่อกัน โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ควบคุมกำกับดูแลโดยคณะกรรมการตำรวจท้องถิ่น (Local Police Authority) ของตนเอง ซึ่งอาจจะเรียกหน่วยงานตำรวจเหล่านี้ว่า “ตำรวจท้องถิ่น” (Local Police Force) จะมีเฉพาะตำรวจในเขตเมืองลอนดอนที่มีอยู่สองหน่วยเท่านั้น คือ Metropolitan Police และ City of London Police ซึ่งจะขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Minister)

คณะกรรมการตำรวจ (Police Authorities) ประกอบไปด้วยผู้พิพากษา ๓ คน (Magistrates) สมาชิกสภาท้องถิ่น ๙ คน (Local Counselors) และอีก ๕ คน มาจากประชาชนที่คัดเลือกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการตำรวจจะทำหน้าที่ตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งหัวหน้าตำรวจจะต้องทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีให้กับคณะกรรมการทราบ คณะกรรมการท้องถิ่น (Local Police Authorities) ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับอาวุโส โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) หัวหน้าตำรวจเองก็มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจอื่น ๆ เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ตำรวจท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองได้อย่างอิสระ โดยอำนาจหน้าที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจ ค.ศ. ๑๙๖๖

สำหรับกองกำลังตำรวจที่จัดตั้งขึ้นมารับผิดชอบในพื้นที่เฉพาะจะเป็นกองกำลังที่ดูแลพื้นที่ขนาดเล็กของตนเอง มีความเป็นอิสระต่อกัน ยกตัวอย่างเช่น สวนสาธารณะ ท่าเรือ เป็นต้น ซึ่งเรียกหน่วยงานเหล่านี้ว่า Private Constabularies

หน่วยงานตำรวจทุกหน่วยงาน (ยกเว้น Metropolitan Police) จะต้องถูกตรวจสอบการทำงานโดยหน่วยงานที่มีชื่อว่า Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary (HMIC) ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับจเรตำรวจของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนด้วยกัน คือ HMIC for England and Wales รับผิดชอบตรวจสอบกองกำลังตำรวจในประเทศอังกฤษเวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ หน่วยงานที่สองคือ HMIC for Scotland ซึ่งจะรับผิดชอบตรวจสอบการทำงานของตำรวจในสก๊อตแลนด์

สำหรับการดูแลรักษาพระบรมวงศานุวงศ์ จะถูกมอบหมายให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของ London Metropolitan Police ซึ่งดูแลความสงบเรียบร้อยในเขตเมืองลอนดอน โดยมีหน่วยในสังกัดที่ชื่อว่า Royalty and Diplomatic Protection Department (RDPP) ทำหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งจะดูแลความปลอดภัยให้กับพระบรมวงศานุวงศ์ทั้งในช่วงที่พำนักอยู่ในพระราชวัง และเมื่อทรงออกไปปฏิบัติพระราชกรณียกิจภายนอก นอกจากนั้น ยังต้องดูแลพวกคณะทูตานุทูตต่าง ๆ ที่มาเป็นแขกของประเทศ

ระบบตำรวจในประเทศอังกฤษ จะมีระบบฐานข้อมูลกลางเก็บสถิติการกระทำผิด โดยมีการเชื่อมโยงกับ International Criminal Police Organization (Interpol) ซึ่ง (London Metropolitan Police เป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ ยังมีระบบฐานข้อมูลกลางของหน่วยอื่น เช่น ข้อมูลยาเสพติด (national Drugs Intelligence) ข้อมูลอาชญากร (National Criminal Intelligence Service) ข้อมูลประชาชน (Registration) และข้อมูลยานพาหนะ

ในกฎหมาย Police and Criminal Evidence Act of ๑๙๘๔ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการเรียกบุคคลหรือยานพาหนะให้หยุด ตรวจสอบ เพื่อทำการยึดสิ่งของที่ได้อามาหรือมีไว้ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจยังมีอำนาจในการตั้งจุดตรวจ แต่จะต้องมีการบันทึกเหตุผลในการปฏิบัติ และผลการดำเนินงานในกรณีการตรวจค้นในเคหะสถาน เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถที่จะดำเนินการโดยไม่มีหมายค้น โดยจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าไปจับกุมผู้ต้องสงสัย หรือช่วยเหลือชีวิตบุคคลหรือป้องกันความเสียหายต่อทรัพย์สิน และในการใช้อำนาจการจับกุม เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถที่จะจับกุมโดยไม่มีหมาย ถ้าหากพบบุคคลกำลังกระทำผิด หรือต้องสงสัยว่ากระทำผิดหรือจะกระทำผิด

ในการควบคุมตัวผู้ต้องหาในสถานีตำรวจนั้น ผู้ที่รับผิดชอบจะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจที่เรียกว่า custody officer มีชีพพนักงานสอบสวนเหมือนอย่างประเทศไทย ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ควบคุมตัวเก็บรักษาทรัพย์สินของผู้ต้องหาแล้ว ยังมีหน้าที่ในการแจ้งสิทธิให้ผู้ต้องหาทราบ ซึ่งประกอบไปด้วย

- ๑) สิทธิที่จะให้บุคคลที่รู้จักได้ทราบถึงการจับกุม
- ๒) สิทธิที่จะได้รับคำปรึกษากฎหมายโดยปราศจากค่าใช้จ่าย
- ๓) สิทธิที่จะศึกษาฎาระเบียบของการดำเนินคดี
- ๔) สิทธิที่จะได้รับสำเนาหลักฐานการควบคุมตัว

สรุป ระบบตำรวจของประเทศอังกฤษถือเป็นต้นแบบที่สำคัญของระบบตำรวจประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ ที่มีการจัดโครงสร้างของตำรวจออกเป็นหลาย ๆ หน่วย โดยมีตำรวจที่ดูแลพื้นที่ หรือดูแลแต่ละ County เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะของตำรวจท้องถิ่นที่แยกออกจากกันอย่างอิสระเด็ดขาด ยกเว้นตำรวจในเมืองลอนดอนจะขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐบาลกลางได้เริ่มเข้ามา มีบทบาทในการดูแลตำรวจในแต่ละท้องถิ่นมากขึ้นโดยมีเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้เป็นแบบองค์รวมมากยิ่งขึ้น



ภาพที่ ๗ โครงสร้างองค์กรตำรวจของประเทศอังกฤษ

๙.๒ ประเทศฝรั่งเศส

ระบบตำรวจในกระบวนการยุติธรรมฝรั่งเศสมีลักษณะสอดคล้องกับระบบกฎหมายระบบศาล และปรัชญาขั้นพื้นฐานในการดำเนินคดีของระบบกฎหมายซีวิลลอว์ หรือที่ศาสตราจารย์ Packer ตั้งสมมติฐานว่าเป็นค่านิยมในการควบคุมอาชญากรรม

การสอบสวนคดีอาญาของฝรั่งเศสอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจภายใต้อำนาจการควบคุมของอัยการหรือผู้พิพากษาสอบสวนซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทความผิดและความร้ายแรงของความผิดและขั้นตอนของการสอบสวน

การสอบสวนคดีอาญาจะกระทำโดยตำรวจสอบสวนของตำรวจหน่วยต่าง ๆ หรือส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ตำรวจแห่งชาติ ตำรวจภูธร ตำรวจจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่สอบสวน

ในทางปฏิบัติการสอบสวนคดีอาญา ส่วนใหญ่จะกระทำโดยตำรวจแห่งชาติ หรือตำรวจภูธร (National Police and National Gendarmerie) ในคดีที่ยุ่งยากจะมีตำรวจสอบสวนในสำนักงานภูมิภาคให้ความช่วยเหลือ

อำนาจสอบสวนของตำรวจสอบสวน (Police Judiciaries) จะมีทุกประเภทความผิด เช่นเดียวกับอัยการ (Parquet) และผู้พิพากษาสอบสวน (Judge d' Instruction) ในทางปฏิบัติจะมีการแบ่งงานตามความชำนาญในแต่ละด้าน ในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางสำนักงานอัยการจะแบ่งออกเป็นแผนกคดีอาญาเศรษฐกิจและคดีฉ้อโกงทางการเงิน หรือในนครปารีสจะมีแผนกการฉ้อโกงผู้บริโภคร การฉ้อโกงงานก่อสร้างและอุตสาหกรรม ตลาดหลักทรัพย์และธนาคาร เป็นต้น การสอบสวนคดีผู้ก่อการร้ายจะอยู่ในนครปารีสแห่งเดียว การแบ่งแผนกการสอบสวนคดีอาญา ขึ้นอยู่กับปริมาณงานและขนาดของเมือง เช่น ปารีส มีแผนกที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ๑๔ แผนก ในเมืองอื่นจะมีจำนวนน้อยกว่า การสอบสวนคดีอาญาจะมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ระหว่างสำนักงานตำรวจสอบสวน อัยการและผู้พิพากษาสอบสวน โดยเฉพาะคดีที่ต้องการความชำนาญพิเศษ

๑) ประเภทความผิดคดีอาญา

กฎหมายฝรั่งเศสได้แบ่งความผิดออกเป็น ๓ ประเภท

๑.๑) ความผิดอาญาร้ายแรง (crime)

๑.๒) ความผิดอาญาไม่ร้ายแรง (Delit)

๑.๓) ความผิดลหุโทษ (contravention) หรือความผิดมโนสาเร่ ซึ่งไม่ค่อยมี

ปัญหาในการดำเนินคดี

ความผิดอาญาร้ายแรงและความผิดอาญาไม่ร้ายแรงจะเกี่ยวข้องกับรูปแบบการสอบสวน แบบการค้นหาความจริง (inquisitorial model) ในขั้นก่อนการพิจารณาคดี

กล่าวโดยสรุป เจ้าหน้าที่ทั้ง ๓ ฝ่ายจะมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาและเตรียมการเสนอคดีอาญาต่อศาล ได้แก่ ตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษาสอบสวน แต่ผู้พิพากษาสอบสวนจะไม่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาทั้งหมดคือมีหน้าที่เฉพาะคดีอาญาร้ายแรงเท่านั้น แต่อาจเข้ามาสอบสวนคดีอาญาไม่ร้ายแรงได้ถ้าอัยการร้องขอถ้าเป็นความผิดซึ่งหน้า ตำรวจสอบสวนมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นหรือสอบสวนความผิดซึ่งหน้าได้

การสอบสวนคดีอาญาในฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท

๑) การสอบสวนเบื้องต้น

๒) การสอบสวนความผิดซึ่งหน้า

๓) การสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน

คดีอาญาร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงจะถือว่าเป็นความผิดซึ่งหน้าหรือไม่ ต้องพิจารณาจากพฤติการณ์ขณะกระทำความผิดหรือเพิ่งได้กระทำความผิด หรือการติดตามผู้กระทำความผิดในทันทีทันใด หรือมีสิ่งของอยู่ในความครอบครอง หรือมีสิ่งบอกเหตุว่าผู้ต้องหามีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ซึ่งนักกฎหมายฝรั่งเศส (Pradel) วิจารณ์ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะตีความกฎหมายอย่างกว้างเพื่อให้เข้าหลักกฎหมายการกระทำความผิดซึ่งหน้าอยู่เสมอ เพราะจะทำให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนมากกว่า การสอบสวนคดีอาญาตามปกติ

เมื่อตำรวจได้รับแจ้งว่ามีผู้กระทำความผิดอาญา ตำรวจจะต้องแจ้งให้อัยการทราบทันทีแล้วไปยังที่เกิดเหตุเพื่อเริ่มต้นสอบสวนคดี และรวบรวมพยานหลักฐานหรือพินิจส่วนตัวบุคคลผู้กระทำความผิด ตำรวจอาจค้นบ้านผู้ต้องสงสัยและถ้าอัยการเห็นชอบด้วยอาจเก็บรักษาสิ่งของที่ค้นไว้เป็นหลักฐานได้ ตำรวจสอบสวนอาจขอความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญด้านพินิจหลักฐานตามที่จำเป็น เรียกบุคคลมาให้การ ถ้าผู้นั้นขัดขืน ตำรวจสามารถขอให้อัยการออกหมายเรียกบุคคลนั้นมาให้การได้ รวมทั้งควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อสอบปากคำ (detention for interrogation) หลังจากควบคุมตัวไว้ ๒๔ ชั่วโมงแล้วจะต้องนำตัวส่งอัยการ ถ้าประสงค์จะควบคุมตัวต่อไปต้องขออนุญาตจากอัยการหรือผู้พิพากษาสอบสวนแล้วแต่กรณีให้ควบคุมตัวต่อไปได้อีก การสอบสวนในระหว่างการควบคุมตัวนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำการบันทึกไว้เป็นหลักฐานอย่างละเอียด

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจอัยการและผู้พิพากษาสอบสวน ทำการสอบสวนผู้ต้องหาได้ ถ้าการสอบสวนกระทำโดยอัยการ (ซึ่งมีกรณีน้อยมาก) อัยการจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและตำรวจจะทำหน้าที่ผู้ช่วยอัยการเท่านั้น ถ้าเป็นคดีความผิดซึ่งหน้าและผู้พิพากษาสอบสวนยังไม่เข้ามาในคดีอัยการอาจขอให้ตำรวจสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาให้อัยการสอบสวนก็ได้ ถ้าเป็นกรณีผู้ต้องหามอบตัวพร้อมทั้งมีทนายความมาด้วย เขาจะถูกสอบสวนโดยมีทนายความร่วมรับฟังด้วยเท่านั้น ถ้าผู้พิพากษาสอบสวนเข้ามาในคดีแล้ว เขาจะเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนและสั่งให้ตำรวจทำการสอบสวนคดีอาญาจนเสร็จ (ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ค่อยเกิดขึ้น) เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วผู้พิพากษาสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนไปให้อัยการ

การสอบสวนเบื้องต้นหรือการสอบสวนโดยปกติจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ถึงแม้โครงสร้างอำนาจของเจ้าหน้าที่จะแตกต่างกัน ตำรวจสอบสวนอาจทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือโดยคำสั่งของอัยการให้สอบสวน ตำรวจจะมีอำนาจน้อยกว่าความผิดซึ่งหน้า การค้นที่อยู่อาศัยของผู้ต้องหาจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของสถานที่ เว้นแต่จะมีหมายค้นจากผู้พิพากษาสอบสวน

ถ้าตำรวจควบคุมตัวผู้ต้องหา เขาจะต้องนำตัวไปส่งให้อัยการภายใน ๒๔ ชั่วโมง ซึ่งอัยการอาจอนุญาตให้ควบคุมตัวต่อไปได้อีก ๒๔ ชั่วโมง

ผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาร้ายแรงและอาจได้รับคำขอจากอัยการให้เข้ามาสอบสวนคดีอาญาไม่ร้ายแรงได้ ในทางปฏิบัติสำหรับคดีความผิดซึ่งหน้า เมื่อตำรวจสอบสวนแจ้งให้อัยการทราบแล้ว อัยการมักขอให้ตำรวจสอบสวนต่อไป หรือเข้าควบคุมการสอบสวน หรือนำคดีไปสู่ผู้พิพากษาสอบสวน กฎหมาย ไม่ได้บัญญัติไว้ให้ผู้พิพากษา เข้ามาในคดีในเวลาใด ผู้พิพากษาสอบสวนอาจเข้ามาเมื่อการสอบข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว หรือในบางคดีเขาอาจเข้ามาร่วมการสอบสวนข้อเท็จจริงตั้งแต่ต้นและปรึกษารื้อกับตำรวจและอัยการ อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาสอบสวนจะต้องเข้ามาสู่คดีก่อนที่จะฟ้องคดีนั้น เมื่อผู้พิพากษาสอบสวนได้รับคำร้องขอให้เข้าทำการสอบสวนแล้ว ถ้าไม่อาจสอบสวนได้ เขาจะ

ให้ตำรวจทำการสอบสวนภายใต้การควบคุมดูแลต่อไปและเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำการสอบสวนในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจเท่านั้น

ในระบบฝรั่งเศส การสอบสวนคดีอาญาไม่เพียงแต่สอบพยานหลักฐานแวดล้อมเกี่ยวกับความผิดเท่านั้น แต่จะทำการสอบสวนบุคลิกภาพและพฤติกรรมแวดล้อมของผู้กระทำความผิดด้วย ศาลจะพิจารณาทั้งความผิดและพิพาทอาชญาในการพิจารณาคดีครั้งเดียวซึ่งแตกต่างจากระบบของอังกฤษ พยานหลักฐานส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เจ้าหน้าที่ตำรวจจะรวบรวมไว้เรียบร้อยก่อนถึงมือผู้พิพากษาสอบสวน ยกเว้นบุคลิกลักษณะและประวัติของผู้กระทำความผิดเท่านั้น ผู้พิพากษาสอบสวนสามารถทำการสอบสวนได้ทั่วประเทศฝรั่งเศส โดยปกติเขามักจะให้ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการโดยออกคำสั่งมอบหมายไปยังตำรวจท้องถิ่น หรือมอบหมายให้ตำรวจดำเนินการแทน หรือออกหมายเรียกพยานมาให้ถ้อยคำ

ในการสอบสวนครั้งแรก ผู้พิพากษาสอบสวนจะแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบและผู้ต้องหาจะไม่ให้การก็ได้รวมทั้งแจ้งให้ทราบสิทธิที่จะมีนายความ หรือจดบันทึกคำให้การผู้ต้องหา แต่ถ้าผู้ต้องหาถูกนำตัวมาพบผู้พิพากษาสอบสวนโดยมีหมายเรียก เขาจะต้องสอบสวนผู้ต้องหาในทันที การสอบปากคำจะเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัวและการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งประเด็นหลังนี้ผู้ต้องหาอาจไม่ให้การก็ได้ ในขั้นนี้ผู้พิพากษาสอบสวนจะพิจารณาการปล่อยตัวผู้ต้องหาโดยมีเงื่อนไข หรือจะควบคุมตัวเขาไว้เพื่อทำการสอบสวนต่อไป

ข้อสังเกต

ในประเทศฝรั่งเศส ตำรวจมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างตรงไปตรงมาโดยไม่ลำเอียงเช่นเดียวกับตำรวจของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ตำรวจอาจมีความรู้สึกเช่นเดียวกับนายพรานล่าสัตว์ (การไล่ล่าผู้ร้าย) ข้อเท็จจริงในการปฏิบัติภารกิจจึงอาจคลาดเคลื่อนได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ การควบคุมตำรวจในฝรั่งเศสมี ๒ รูปแบบ

๑) การควบคุมโดยพนักงานอัยการ และผู้พิพากษาสอบสวน และ

๒) การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาาระดับสูงของตำรวจสอบสวน

การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ได้แก่ การจับ การค้น และการควบคุมตัว เป็นต้น จากรายงานการวิจัยพบว่าการใช้ความรุนแรงของตำรวจฝรั่งเศสต่อผู้ต้องหาไม่น้อยมากและการใช้กำลังไม่ได้ได้รับการยอมรับจากสังคม การควบคุม การจับ และการค้นไม่มีประเด็นปัญหาในการปฏิบัติมากนัก การจับผู้ต้องหาส่วนใหญ่เป็นความผิดซึ่งหน้า ส่วนการค้นในเคสสถานมักจะทำด้วยความยินยอมของผู้ต้องหาหรือมีหมายค้นซึ่งมีข้อบังคับว่าด้วยการค้น เวลาและสถานที่ค้น และการค้นจะต้องมีพยานร่วมอยู่ด้วยการดักฟังทางโทรศัพท์จะกระทำได้โดยมีคำสั่งของผู้พิพากษาสอบสวนเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป แต่การควบคุมตัวผู้ต้องหาเป็นประเด็นปัญหาที่มีผู้วิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด เพราะเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ให้อำนาจตำรวจควบคุมบุคคลไว้ในอำนาจเพื่อทำการสอบสวนได้อย่างกว้างขวาง อำนาจการควบคุมตัวผู้ต้องหาของตำรวจฝรั่งเศสมีข้อจำกัด ๒ ประการ

๑) ในความผิดซึ่งหน้า

๒) มีระยะเวลาจำกัด

ในการควบคุมตัวผู้ต้องหา เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องทำบันทึกให้อัยการตรวจสอบได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ยุ่งยากมากที่สุด ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัว ซึ่งตกอยู่ภายใต้แรงกดดันของตำรวจอย่างอื่น ๆ นอกจากการกระทำโดยมิชอบทางกายภาพ แม้ว่าจะมีการตรวจสอบโดยศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป ประเด็นดังกล่าวนี้ ได้แก่ การสอบสวนโดยใช้เวลายาวนานเกิน

ควรเพื่อให้ผู้ต้องหาพูดความจริงหรือยินยอมพูดให้ได้ ผู้ศึกษาเรื่องวิธีปฏิบัติของตำรวจฝรั่งเศสในเรื่องนี้อ้างว่า ตำรวจได้แบ่งแยกระหว่าง “การทรมานโดยชอบด้วยกฎหมาย” เช่น การถ่วงเวลาหน่วงเหนี่ยวและ สอบปากคำอย่างยาวนาน ทำให้ผู้ต้องหาสูญเสียอารมณ์ จิตใจ และ “การทรมานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” เช่น การทำร้ายทางกายภาพ หรือใช้ความรุนแรง ผู้ต้องหาในระหว่างสอบสวนของตำรวจจะไม่มีทนายความ คอยให้ความช่วยเหลือ แต่มีสิทธิจะมีทนายความได้ในการสอบสวนของผู้พิพากษาสอบสวน ตำรวจจะต้อง แจ้งสิทธิต่าง ๆ ให้ผู้ต้องหาทราบ เช่น สิทธิที่จะไม่ให้การและการแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบ โดยทั่วไป ตำรวจมักจะแจ้งสิทธิให้ผู้ต้องหาทราบอย่างกว้าง ๆ

ในการดำเนินคดีอาญา ตำรวจมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้อัยการทราบว่ามีกรกระทำ ความผิดเกิดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติตำรวจอาจไม่แจ้งทุกความผิดที่ตำรวจทราบ ตำรวจจะบันทึกความผิดไว้ใน บันทึกลับประจำวัน โดยใช้ดุลพินิจว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไปโดยพิจารณา

- ๑) ความร้ายแรงของความผิด
- ๒) ความจำเป็นในการดำเนินคดี
- ๓) ประวัติผู้กระทำความผิดถ้าเป็นคดีเล็กน้อย
- ๔) ผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป
- ๕) อัยการอาจจะไม่ฟ้องคดี

๖) บางครั้งตำรวจอาจจะไม่จดบันทึกไว้ในสมุดบันทึกประจำวัน เพราะไม่มี พยานหลักฐานการกระทำความผิด หรือไม่แน่ใจว่าเป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่ง เช่น การลักพาเด็กโดยบิดา - มารดา การจดบันทึกของตำรวจจะใช้สำหรับการปฏิบัติงานมากกว่าอย่างอื่น

ประการสุดท้าย การใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสในการฟ้องคดี ในคดีบาง ประเภทจะมีอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับอัยการของอังกฤษ แต่ยังไม่มีการระเบียบปฏิบัติที่เป็นเอกภาพทั่วไป และการสั่งคดีของอัยการจะถูกตรวจสอบ โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป

เมื่ออัยการเห็นสมควรสั่งฟ้องแล้ว (ในคดีที่สอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน) อัยการจะส่งสำนวนไปให้ศาลอุทธรณ์สอบสวน (Chambre d' accusation) และศาลนี้จะพิจารณาความ ถูกต้องของคำฟ้อง มีคำสั่งให้ดำเนินการต่อไปหรือยุติคดี หรือแก้ข้อหาหรือตั้งข้อหาใหม่ และศาลนี้จะ พิจารณาคำอุทธรณ์การปล่อยชั่วคราวหรือการอุทธรณ์คำสั่งของผู้พิพากษาสอบสวนด้วย

๒) โครงสร้างและหน้าที่ตำรวจฝรั่งเศส

วิวัฒนาการตำรวจประเทศฝรั่งเศส เริ่มต้นสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ โดยกำหนดให้ มีตำแหน่งหัวหน้าตำรวจกรุงปารีสซึ่งมีอำนาจทั้งการบริหารงานและการสั่งคดี รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดราคา การตรวจสอบการค้าขาย การควบคุมการชั่งตวงวัดต่าง ๆ รวมไปถึงการปราบปราม อาชญากรรม จนกระทั่งการตรวจสอบติดตามผู้ทรยศต่อชาติ ตำแหน่งหัวหน้าตำรวจประจำกรุงปารีสนี้ถูก ยกเลิกเมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส โดยหลังจากนั้น นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้ตั้งหน่วยงานตำรวจขึ้นในรูปของกระทรวงตำรวจ มีหน้าที่ในเรื่องการหาข้อมูลและดูแลความ มั่นคงของประเทศ ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๘๔ ได้มีการออกกฎหมายรัฐบาลท้องถิ่น จากผลของกฎหมายทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการควบคุมหน่วยงานตำรวจ ซึ่งมีลักษณะเป็นตำรวจท้องถิ่นที่ต้องทำงานควบคู่ ไปกับตำรวจรัฐบาลกลาง การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๑ เมื่อโครงสร้างใหม่ของ หน่วยงานตำรวจฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดขึ้น โดยกำหนดให้มีกองกำลังตำรวจสองหน่วย คือ กองกำลังตำรวจ พลเรือน (Police Nationale) ซึ่งขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย และกองกำลังตำรวจทหาร (Police Gendamerie) ขึ้นตรงกับกระทรวงกลาโหม ต่อมาภายหลัง (เมื่อประมาณ ค.ศ. ๑๙๘๓) ได้มีการจัดตั้ง

หน่วยงานตำรวจท้องถิ่น (Police Municipale) อีกหน่วยหนึ่งขึ้น ตำรวจท้องถิ่นนี้ถูกตั้งขึ้นมาตามความต้องการของนักการเมืองในการหาเสียง ดังนั้น ตำรวจประเภทนี้จึงมีอำนาจหน้าที่ไม่เทียบเท่าตำรวจพลเรือนและตำรวจทหาร

โครงสร้างของตำรวจฝรั่งเศสมีลักษณะผสมผสาน โดยภารกิจและหน้าที่หลักจะอยู่กับตำรวจของรัฐบาลกลาง คือ ตำรวจพลเรือนและตำรวจทหาร โดยมีตำรวจท้องถิ่นทำหน้าที่รับผิดชอบงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ และให้การสนับสนุนการทำงานของตำรวจรัฐบาลกลาง โดยมีรายละเอียดดังนี้

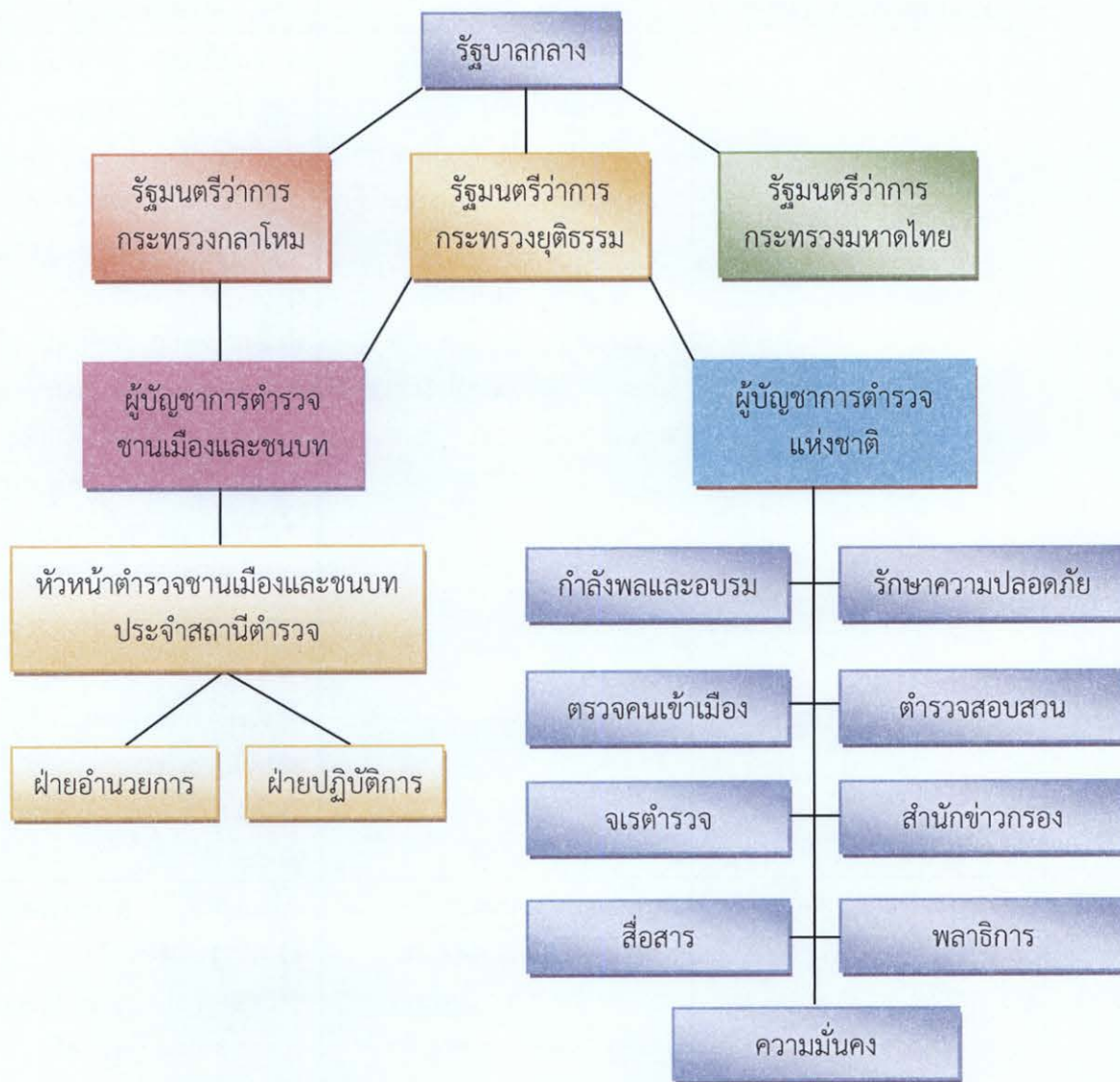
๒.๑) ตำรวจพลเรือน (Police Nationale) ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเมืองที่มีประชากรมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีกำลังตำรวจประมาณ ๑๔๕,๐๐๐ คน ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยที่มีกองกำลังตำรวจมากที่สุด

๒.๒) ตำรวจทหาร (Police Gendarmerie) เป็นกองกำลังตำรวจที่เก่าแก่ที่สุด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีระบบและชั้นยศคล้ายคลึงกับทหาร ทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตชนบท ที่มีขนาดประชากรในพื้นที่ไม่เกินหนึ่งหมื่นคน ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ตามแนวชายแดนอีกส่วนหนึ่ง

๒.๓) ตำรวจท้องถิ่น (Police Municipale) ขึ้นอยู่กับเทศบาล โดยมีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะ เช่น การจัดระเบียบทางเท้า การวางสิ่งของรुकlässเขตสาธารณะ เป็นต้น ไม่มีอำนาจจับกุม ตรวจค้น สืบสวนสอบสวน ตำรวจท้องถิ่นได้ถูกเสนอขึ้นในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๓ โดยประธานาธิบดีฟรานคอส จากพรรคสังคมนิยม ที่ใช้ในการหาเสียงเพื่อรับการสนับสนุนจากท้องถิ่น

สำหรับงานด้านสอบสวน จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผู้พิพากษาจะทำหน้าที่ไต่สวนคดีด้วยตัวเองตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อค้นหาความจริง โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือ

สรุป ตำรวจฝรั่งเศสเป็นตำรวจแห่งชาติที่มีกองกำลังตำรวจ ๒ หน่วย เพื่อแบ่งหน้าที่กันดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่แตกต่างกันโดยมีตำรวจท้องถิ่นคอยให้การสนับสนุนในบางภารกิจของตำรวจ นอกจากนั้น ตำรวจฝรั่งเศสยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น การออกบัตรประชาชน เป็นต้น การใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี ทำให้โครงสร้างของตำรวจฝรั่งเศสมีลักษณะพิเศษที่งานสอบสวนสืบสวนไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมโดยผู้พิพากษาจะทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มคดี โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้คอยให้การช่วยเหลือ



ภาพที่ ๘ โครงสร้างองค์กรตำรวจของประเทศฝรั่งเศส

จากโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และภารกิจของตำรวจในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ที่กล่าวอธิบายมาข้างต้นสามารถสรุปประเด็นเปรียบเทียบ ดังแสดงในตารางที่ ๓ ได้ ดังนี้

ประเด็นการเปรียบเทียบ	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส
๑. ภารกิจหลัก/ภารกิจรอง	๑. การจับกุม ๒. การค้น ๓. การปล่อยตัวชั่วคราว ๔. การว่ากล่าวตักเตือนอย่างเป็นทางการ ๕. การตั้งข้อหา ๖. การออกหมายเรียก ๗. การให้ประกันตัว	อำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวน ได้แก่ ๑. การตรวจค้น ๒. การยึดของกลาง ๓. การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย ๔. การดักฟังข้อมูลโทรศัพท์ ๕. การออกหมายเรียก

ประเด็นการเปรียบเทียบ	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส
	<p>๘. การสอบสวน</p> <p>๙. การฟ้องคดีอาญา</p> <p>๑๐. การปฏิเสธไม่ให้ผู้ต้องหาพบทนายความหากเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด</p> <p>๑๑. การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย (ประธาน วัฒนวานิชย์, ๒๕๕๕, น. ๘-๗)</p>	<p>๖. การใช้มาตรการสำหรับผู้กลับใจและให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์</p> <p>๗. การมีอำนาจที่เกี่ยวกับสิทธิในการมีทนายความของผู้ต้องหา (ศิริพล กุศลศิลป์ประวุฒิ, ๒๕๕๕, น. ๑๑-๒๖ - ๑๑-๒๙)</p> <p>ทั้งนี้ การสอบสวนคดีอาญาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดีภายใต้อำนาจการควบคุมของพนักงานอัยการหรือผู้พิพากษาได้ส่วน พิจารณาตามประเภทของความผิด ได้แก่ ความผิดร้ายแรง ความผิดไม่ร้ายแรง และ ความผิดลหุโทษ หรือภายใต้ คำแนะนำ คำสั่ง และคำร้องขอของพนักงานอัยการ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ๒๕๕๐, น. ๘๐)</p>
<p>๒. โครงสร้างและการบริหารองค์กร</p>	<p>แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ</p> <p>๑) ตำรวจในนครลอนดอน ประกอบด้วย ตำรวจนครบาล และตำรวจเมืองลอนดอน สังกัดกระทรวงมหาดไทย</p> <p>๒) ตำรวจระดับจังหวัด ๔๑ หน่วย (ประธาน วัฒนวานิชย์, ๒๕๕๕, น. ๘-๗)</p>	<p>แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ</p> <p>๑) ตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย Police National รับผิดชอบเขตเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย และ Gendarmerie National รับผิดชอบพื้นที่ภูธรและเขตทหาร สังกัดกระทรวงกลาโหม</p> <p>๒) ตำรวจท้องถิ่น รับผิดชอบบริการประชาชนในเขตเมืองนั้น ๆ สังกัดนายกเทศมนตรี (ศิริพล กุศลศิลป์ประวุฒิ, ๒๕๕๕, น. ๑๑-๒๔)</p>
<p>๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนและการตรวจสอบถ่วงดุล</p>	<p>คณะกรรมการตำรวจ (Police Authority Board) ประกอบด้วยผู้ได้รับการเลือกตั้งจากท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดย</p>	<p>คณะกรรมการตุลาการ (Le Conseil superieur de Lamagistrature) ประกอบด้วย คณะกรรมการตุลาการฝ่ายพิจารณาคดี (Magistrats du</p>

ประเด็นการเปรียบเทียบ	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส
	<p>รัฐมนตรีกิจการภายในโดยคณะกรรมการฯ จะมีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและใช้อำนาจโดยมิชอบ และการบรรจุแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจในท้องที่นั้น อีกทั้งมีหน้าที่ในการกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทน (ประธาน วัฒนวานิชย์, ๒๕๕๕, น. ๘-๑๗)</p>	<p>siege) จำนวน ๖ คน และคณะกรรมการตุลาการฝ่ายอัยการ (Magistrats du parquet) จำนวน ๖ คน ทั้งนี้ทั้งสององค์คณะต้องประกอบด้วยกรรมการร่วมคณะละ ๔ คน ที่มาจาก สมาชิกสภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'Etat) ได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งรัฐ จำนวน ๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาและไม่ได้เป็นเจ้าของที่ฝ่ายตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ตามลำดับ จำนวน ๓ คน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ๒๕๕๙)</p>

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานตำรวจอังกฤษ กับ ฝรั่งเศส

หน้าว่าง

บทที่ ๑๐

การดำเนินการศึกษาการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

ในองคาพยพของกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นนั้นมีหลายสาขา แต่ที่คณะอนุกรรมการมีความเห็นตรงกันว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นเร่งด่วนต้องรีบดำเนินการปฏิรูปอย่างรวดเร็วที่สุด ก็คือ กระบวนการของตำรวจ トラบไตที่ไม่สามารถทำให้ตำรวจได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน มีอิสระ ไม่ต้องรอคำสั่งจากใคร สามารถปฏิบัติหน้าที่ทุกอย่างให้เป็นไปตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่ ประชาชนก็ยากที่จะหวังให้ตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ แต่ถ้าหากสามารถสร้างกลไกให้ตำรวจได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน มีอิสระ ไม่ต้องรอคำสั่งจากใคร ไม่มีอิทธิพลใดที่สามารถเข้ามาแทรกแซงการทำงานของตำรวจได้ ตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ทุกอย่างให้เป็นไปตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่ หากสามารถดำเนินการอย่างนี้ได้เมื่อไหร่จะอุ่นใจได้ว่าตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชน แต่ถ้าตำรวจยังไม่สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเองเพราะถูกกลไกต่าง ๆ เข้ามาแทรกแซงทำให้ตนเองไม่สามารถเจริญเติบโตในหน้าที่ราชการไปได้ด้วยความรู้ความสามารถอย่างเต็มกำลัง ประชาชนก็คงหมดหวังที่จะให้ตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชนในยามทุกข์ร้อนได้

คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมายจึงกำหนดที่จะศึกษาการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมขั้นต้นและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

๑๐.๑ โครงสร้างองค์กรสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรอบอัตรากำลัง

๑๐.๑.๑ โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แบ่งโครงสร้างองค์กรออกเป็น ๓๐ กองบัญชาการ ๖ กองบังคับการ โดยจัดกลุ่มหน่วยงานแบ่งออกเป็น ๖ กลุ่ม ประกอบด้วย

(๑) ส่วนบังคับบัญชา ได้แก่ สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ (ยศ.ตร.) สำนักงานส่งกำลังบำรุง (สกบ.) สำนักงานกำลังพล (สกพ.) สำนักงานงบประมาณและการเงิน (สงป.) สำนักงานกฎหมายและคดี (กมค.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (สง.ก.ตร.) สำนักงานจเรตำรวจ (จต.) สำนักงานตรวจสอบภายใน (สตส.) สำนักงานเลขานุการตำรวจแห่งชาติ (สลก.ตร.) กองการตำรวจ (ตท.) กองสารนิเทศ (สท.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (สง.ก.ต.ช.) กองบินตำรวจ (บ.ตร.) กองวินัย (วน.)

(๒) ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจนครบาล (บช.น.) ตำรวจภูธรภาค ๑-๙ (ภ.๑-๙) และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่ทั่วประเทศ ควบคุมการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๔๖๕ สถานี แยกเป็นสถานีตำรวจที่มีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นตำแหน่งระดับผู้กำกับ ๑,๑๘๕ สถานี ระดับสารวัตรใหญ่ ๑๕๒ สถานี และระดับสารวัตร ๑๒๘ สถานี

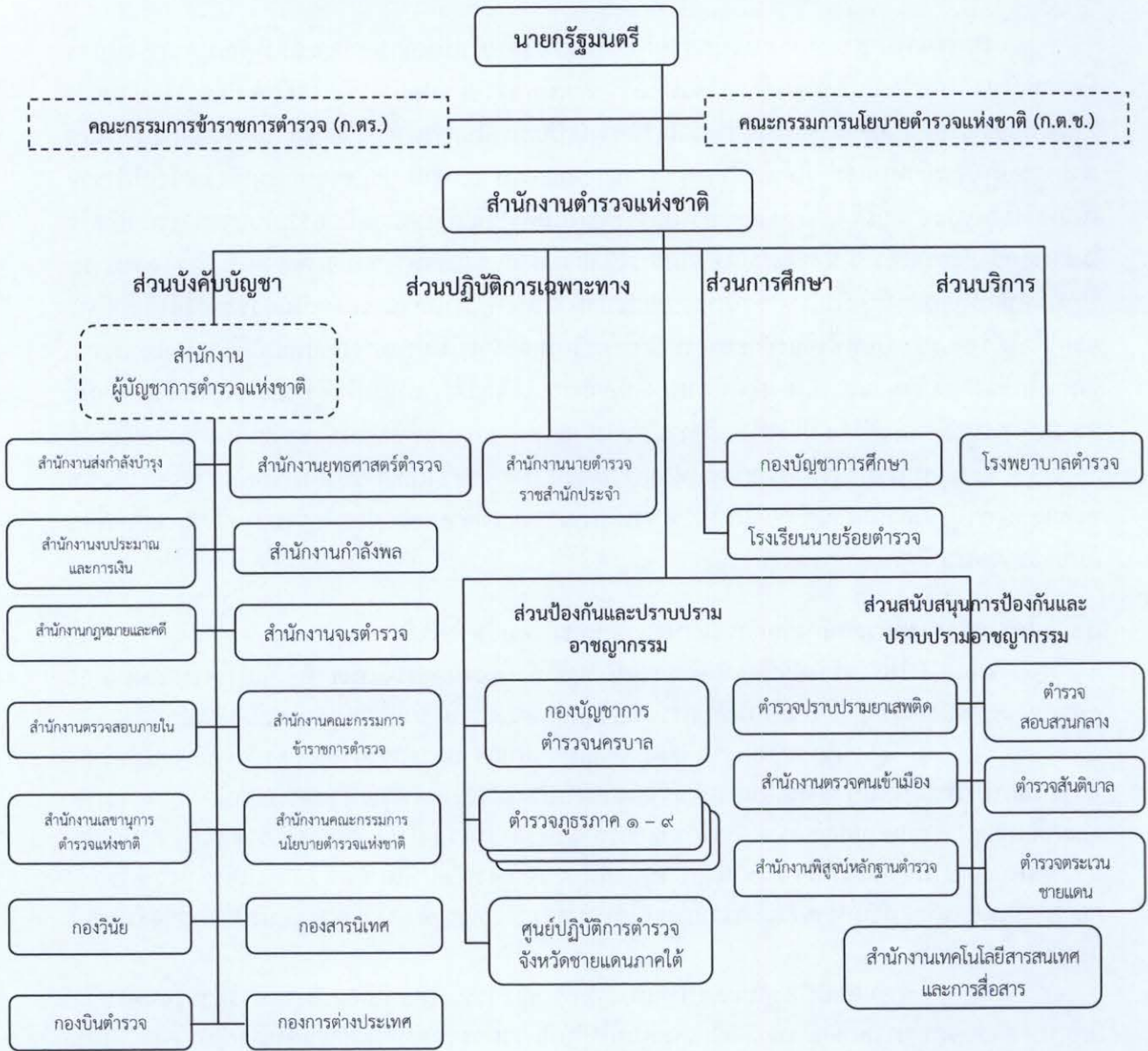
(๓) ส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (บช.ก.) กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.) กองบัญชาการตำรวจสันติบาล (บช.ส.) สำนักงานตำรวจคนเข้าเมือง (สตม.) กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (บช.ตชด.) สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ (สพฐ.ตร.) สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สทส.)

(๔) ส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง ได้แก่ สำนักงานตำรวจราชสำนักประจำ (สง.นรป.)

(๕) ส่วนการศึกษา ได้แก่ กองบัญชาการศึกษา (บช.ศ.) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ (รร.นรต.)

(๖) ส่วนบริการ ได้แก่ โรงพยาบาลตำรวจ (รพ.ตร.)

โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ



ภาพที่ ๙ โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ^{๒๙}

^{๒๙} จัดทำจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

๑๐.๑.๒ สถานภาพกำลังพล

๑) อัตรากำลังพล

(๑) ข้าราชการตำรวจตามกรอบตำแหน่ง จำแนกเป็นชั้นข้าราชการตำรวจ ดังนี้

ชั้น	ตำแหน่ง	คนครอง	ร้อยละของตำแหน่ง	ตำแหน่งว่าง
สัญญาบัตร	๖๓,๒๘๘	๕๘,๓๑๓	๙๒.๑๔	๔,๙๗๕
ประทวน	๒๓๒,๙๗๓	๑๕๔,๖๖๙	๖๖.๓๙	๗๘,๓๐๔
รวม	๒๙๖,๒๖๑	๒๑๒,๙๘๒	๗๑.๘๙	๘๓,๒๗๙

ตารางที่ ๔ อัตรากำลังพลจำแนกตามชั้นข้าราชการตำรวจ^{๓๐}

หมายเหตุ - รวมตำแหน่งและตัวคนในหน่วยงานงบประมาณสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว (บก.ทท.) กองบังคับการตำรวจทางหลวง (บก.ทล.) กองบังคับการตำรวจรถไฟ (บก.รฟ.) กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บก.ปอท.)

- ไม่รวมตำแหน่งสำรองราชการ

- นายตำรวจที่เลื่อนชั้นจากตบตำรวจ อายุ ๕๓ ปี น้อยอยู่ในตำแหน่งข้าราชการตำรวจชั้นประทวน อัตราร้อยละของข้าราชการตำรวจทั้งหมดต่อประชากร เท่ากับ ๑ : ๓๐๕ (ตำรวจ ๓๒๘ นาย ต่อประชากรหนึ่งแสนคน)

อัตราร้อยละของข้าราชการตำรวจเฉพาะหน่วยงานในส่วนป้องกันปราบปรามอาชญากรรมต่อประชาชน เท่ากับ ๑ : ๓๙๘ (ตำรวจ ๒๕๑ นาย ต่อประชากรหนึ่งแสนคน)

ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร จำนวน ๕๘,๓๑๓ นาย คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๓๘ ของข้าราชการตำรวจทั้งหมด ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน จำนวน ๑๕๔,๖๖๙ นาย คิดเป็นร้อยละ ๗๒.๖๒ ของข้าราชการตำรวจทั้งหมด

สัดส่วนการควบคุมบังคับบัญชา (Span of Control) ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรต่อชั้นประทวน เท่ากับ ๑ : ๒.๖๕

สถานภาพกำลังพล หากแยกตามกลุ่มสายงาน กลุ่มงานบริหาร มีคนครองร้อยละ ๙๘.๕ กลุ่มงานป้องกันปราบปราม มีคนครองร้อยละ ๗๕.๕ กลุ่มงานอำนวยความสะดวกและสนับสนุน มีคนครองร้อยละ ๕๗.๔ และกลุ่มงานเทคนิค มีคนครองร้อยละ ๔๙.๑ รายละเอียดตามตาราง ดังนี้

^{๓๐} สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ข้อมูล ณ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๗)

ลำดับ	สายงาน	สัญญาบัตร			ประทวน			รวม		
		ตำแหน่ง	คนครอง	%	ตำแหน่ง	คนครอง	%	ตำแหน่ง	คนครอง	%
๑	บริหาร	๗๓๔	๗๒๓	๙๘.๕	-	-	-	๗๓๔	๗๒๓	๙๘.๕
๒	ป้องกัน ปราบปราม	๔๓,๕๓๘	๔๑,๐๔๑	๙๔.๓	๑๙๕,๙๘๓	๑๓๙,๗๘๕	๗๑.๓	๒๓๙,๕๒๑	๑๘๐,๘๒๖	๗๕.๕
๓	อำนวยความสะดวก และสนับสนุน	๑๕,๒๔๓	๑๓,๕๓๖	๘๘.๘	๓๒,๒๓๙	๑๓,๗๐๘	๔๒.๕	๔๗,๔๘๒	๒๗,๒๔๔	๕๗.๔
๔	เทคนิค	๓,๗๗๓	๓,๐๑๓	๗๙.๙	๔,๗๕๑	๑,๑๗๖	๒๔.๘	๘,๕๒๔	๔,๑๘๙	๔๙.๑
	รวม	๖๓,๒๘๘	๕๘,๓๑๓	๙๒.๑	๒๓๒,๙๗๓	๑๕๔,๖๖๙	๖๖.๔	๒๙๖,๒๖๑	๒๑๒,๙๘๒	๗๑.๙

ตารางที่ ๕ อัตรากำลังพลแยกตามสายงาน^{๓๑}

(๒) ข้าราชการตำรวจจำแนกตามเพศ เพศชาย ๑๙๖,๙๕๗ นาย คิดเป็นร้อยละ ๙๒.๔๘ เพศหญิง ๑๖,๐๒๕ นาย คิดเป็นร้อยละ ๗.๕๒ ปัจจุบันมีข้าราชการตำรวจหญิงดำรงตำแหน่งสูงสุด รองผู้บัญชาการ ๒ นาย ผู้บังคับการ ๘ นาย

ข้าราชการตำรวจหญิงที่ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนและตำแหน่งในกลุ่มสายงานป้องกันปราบปราม มีจำนวน ๔,๐๕๒ นาย คิดเป็นร้อยละ ๑.๙ ของกำลังพลข้าราชการตำรวจทั้งหมด

(๓) บุคลากรอื่น ๆ ได้แก่ ลูกจ้างประจำ ๑,๐๖๓ คน พนักงานราชการ ๕๗ คน

(๔) เปรียบเทียบข้าราชการตำรวจกับข้าราชการในฝ่ายพลเรือน มีสัดส่วนข้าราชการตำรวจเป็นร้อยละ ๑๖.๐๘ โดยข้าราชการตำรวจมีจำนวนมากเป็นลำดับสอง รองจากกระทรวงศึกษาธิการ

๒) คุณลักษณะกำลังพล

(๑) คุณวุฒิการศึกษา ข้าราชการตำรวจมีคุณวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๖๓.๒ รองลงมาปริญญาตรี ร้อยละ ๓๑.๙ ปริญญาโท ร้อยละ ๔.๗ และปริญญาเอก ร้อยละ ๐.๒ รายละเอียดตามตาราง ดังนี้

คุณวุฒิ	จำนวน	ร้อยละ
ปริญญาเอก	๓๒๓	๐.๒
ปริญญาโท	๙,๙๘๖	๔.๗
ปริญญาตรี	๖๗,๙๙๑	๓๑.๙
ต่ำกว่าปริญญาตรี	๑๓๔,๖๘๒	๖๓.๒
รวม	๒๑๒,๙๘๒	๑๐๐

ตารางที่ ๖ สถานภาพการศึกษาของข้าราชการตำรวจ^{๓๒}

(๒) อายุข้าราชการตำรวจ ปัจจุบันข้าราชการตำรวจ มีอายุเฉลี่ย ๔๓ ปี

- หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยสูงสุดเรียงตามลำดับ ได้แก่ ภา.๕ อายุเฉลี่ย ๔๘.๕๗ ปี รองลงมา บช.ตชด. อายุเฉลี่ย ๔๖.๗๖ ปี และ ภา.๙ อายุเฉลี่ย ๔๖.๔๖ ปี

^{๓๑} กองอัตรากำลัง สำนักงานกำลังพล (ข้อมูล ณ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๗)

^{๓๒} สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ข้อมูล ณ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๗)

- หน่วยงานที่มีอายุเฉลี่ยน้อยสุดเรียงตามลำดับ ได้แก่ รร.นรต. อายุเฉลี่ย ๓๑.๘๗ ปี รองลงมา สตส. อายุเฉลี่ย ๓๖.๒๗ ปี และ สยศ.ตร. อายุเฉลี่ย ๓๘.๐๕ ปี

- หน่วยปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อายุเฉลี่ยเกิน ๔๔ ปี
ทุกหน่วย

- ข้าราชการตำรวจ จำแนกเป็นช่วงวัย (Generation) มีข้าราชการตำรวจอยู่ในวัย Generation X มากที่สุด คือ ร้อยละ ๕๕.๔๙ รองลงมาคือ Generation Baby boomer ร้อยละ ๓๑.๕๐ และ Generation Y ร้อยละ ๑๓.๐๑ รายละเอียดปรากฏตามตาราง ดังนี้

ช่วงวัย	จำนวน	ร้อยละ
Baby boomer (๔๙ - ๖๐ ปี)	๖๗,๐๘๓	๓๑.๕๐
Generation X (๓๔ - ๔๘ ปี)	๑๑๘,๑๘๒	๕๕.๔๙
Generation Y (๓๓ ปี)	๒๗,๗๑๗	๑๓.๐๑
รวม	๒๑๒,๙๘๒	๑๐๐

ตารางที่ ๗ จำนวนข้าราชการตำรวจ จำแนกตามช่วงวัย (Generation)^{๓๓}

นอกจากนี้ ในด้านอายุของบุคลากร องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation Development – OECD) กำหนดไว้ว่าองค์กรที่ก้าวเข้าสู่การเป็นองค์กรผู้สูงอายุ คือ องค์กรที่มีเจ้าหน้าที่อายุ ๕๐ ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ ๒๐ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีข้าราชการตำรวจอายุตั้งแต่ ๕๐ ปีขึ้นไป จำนวน ๕๗,๑๔๙ นาย คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๓๔ ดังนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงเป็นองค์กรผู้สูงอายุ ตามนิยามดังกล่าว

๓) ด้านการกระจายตัวของกำลังพล

- หน่วยที่มีกำลังพลมากที่สุดเรียงตามลำดับ ได้แก่ ภ.๔ จำนวน ๒๑,๙๘๑ นาย รองลงมา บช.น. จำนวน ๒๐,๙๙๙ นาย และ ภ.๓ จำนวน ๒๐,๔๙๕ นาย

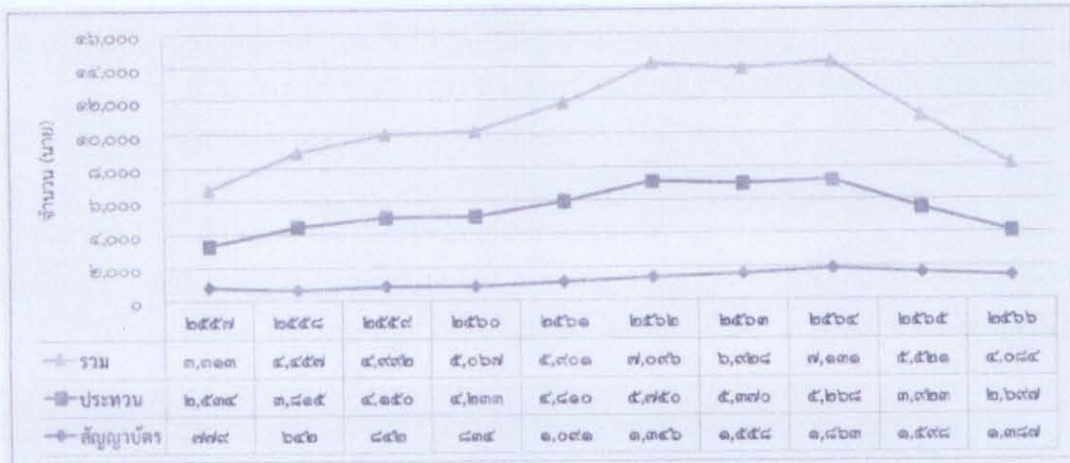
- หน่วยที่มีกำลังพลน้อยที่สุดเรียงตามลำดับ ได้แก่ สตส. จำนวน ๑๖๕ ราย รองลงมา สง.นรป. จำนวน ๑๙๔ นาย สง.ก.ตร. จำนวน ๒๐๖ นาย

- หน่วยที่มีตำแหน่งว่างมากที่สุดเรียงตามลำดับ ได้แก่ สพฐ.ตร. คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๗๒ รองลงมา สทส. คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๑๑ และ บช.ตชด. คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๐๓

- หน่วยที่มีอัตราว่างน้อยที่สุดเรียงตามลำดับ ได้แก่ สตม. คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๒๕ รองลงมา ภ.๙ คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๙๐ และ บช.ปส. คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๙๙

๔) แนวโน้มการเกษียณอายุราชการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นไป ข้าราชการตำรวจจะเกษียณอายุเพิ่มขึ้นทุกปี จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ มีจำนวนผู้เกษียณอายุสูงสุด ๗,๑๓๑ นาย จำนวนผู้เกษียณอายุราชการปรากฏตามกราฟ ดังนี้

^{๓๓} สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ข้อมูล ณ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๗)



ภาพที่ ๑๐ กราฟแสดงแนวโน้มการเกษียณอายุราชการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๖๒^{๓๔}

๕) งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับการจัดสรรงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๓-๔ ของงบประมาณรายจ่าย สำหรับงบบุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ใช้งบประมาณด้านบุคลากรเกินกว่าร้อยละ ๗๐ ของงบประมาณรายจ่ายรายละเอียดตามตาราง ดังนี้

ปีงบประมาณ	งบรายจ่ายประเทศ (บาท)	งบรายจ่าย ตร. (บาท)	ร้อยละ	งบบุคลากร ตร. (บาท)	ร้อยละของงบ ตร.
๒๕๕๓	๑,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๗๔,๓๘๒,๙๖๗,๓๐๐	๔.๔	๕๒,๔๔๖,๖๖๗,๖๐๐	๗๐.๕๑
๒๕๕๔	๒,๐๗๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๗๔,๑๙๐,๕๕๕,๓๐๐	๓.๖	๕๔,๘๔๙,๙๙๖,๐๐๐	๗๓.๙๓
๒๕๕๕	๒,๓๘๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๗๗,๗๕๙,๗๕๐,๗๐๐	๓.๓	๖๐,๓๖๘,๖๖๙,๕๐๐	๗๗.๖๓
๒๕๕๖	๒,๔๐๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๘๓,๗๕๘,๘๓๑,๕๐๐	๓.๕	๖๒,๖๐๓,๙๕๐,๗๐๐	๗๔.๗๔
๒๕๕๗	๒,๕๒๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐	๘๖,๗๖๘,๗๒๘,๓๐๐	๓.๔	๖๕,๘๗๗,๖๑๘,๗๐๐	๗๕.๙๒

ตารางที่ ๘ เปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายของประเทศ รายจ่ายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และงบบุคลากร ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗^{๓๕}

สำหรับงบประมาณที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ใช้ในการผลิตและฝึกอบรมข้าราชการตำรวจในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นเงิน ๗๙๓.๙๔๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕.๓๒ ของงบดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และคิดเป็นร้อยละ ๐.๙๒ ของงบประมาณรายจ่ายภาพรวม รายละเอียดการเปรียบเทียบงบประมาณย้อนหลังตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ตามตาราง ดังนี้

^{๓๔} จัดทำจากข้อมูลประกาศรายชื่อข้าราชการตำรวจเกษียณอายุ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘ และฐานข้อมูลจากระบบ POLIS

^{๓๕} ปรับปรุงจากข้อมูลของสำนักงานงบประมาณและการเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ปีงบประมาณ	ค่าใช้จ่ายผลิตและ ฝึกอบรม	งบดำเนินงาน ภาพรวม ตร.	สัดส่วน	งบประมาณรายจ่าย ภาพรวม ตร.	สัดส่วน
๒๕๕๓	๓๑๔.๙๕๐	๑๑,๕๗๐.๒๔	๒.๗๒	๗๔,๓๘๒.๙๗	๐.๔๒
๒๕๕๔	๒๗๘.๙๕๑	๑๓,๘๐๔.๔๐	๒.๐๒	๗๔,๑๙๐.๕๖	๐.๓๘
๒๕๕๕	๕๕๔.๑๖๓	๑๓,๙๘๑.๓๙	๓.๙๖	๗๗,๗๕๙.๗๕	๐.๗๑
๒๕๕๖	๙๕๔.๕๐๘	๑๕,๔๐๘.๓๓	๖.๒๐	๘๓,๗๕๘.๘๓	๑.๑๔
๒๕๕๗	๗๙๓.๙๔๔	๑๔,๙๓๗.๘๒	๕.๓๒	๘๖,๗๖๘.๗๒	๐.๙๒

**ตารางที่ ๙ เปรียบเทียบสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการผลิตและฝึกอบรมของข้าราชการตำรวจต่อ
งบดำเนินงานในภาพรวม ตร. และงบประมาณรายจ่ายภาพรวม ตร. (หน่วย : ล้านบาท)^{๓๖}**

๑๐.๑.๓ ลักษณะงานตำรวจ การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ มีความแตกต่างจากข้าราชการประเภทอื่น กล่าวคือ ข้าราชการตำรวจมีฐานะเป็นเจ้าของงานซึ่งมีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นผู้มีอำนาจใช้กำลังบังคับต่อประชาชน อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ มิใช่มีเพียงการจับกุมผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว แต่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับปัญหาสังคมเกือบทุกเรื่อง เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทั้งในระดับบุคคลในชุมชน สังคม ระดับกลุ่มบุคคล รวมทั้งความขัดแย้งทางการเมือง การปฏิบัติงานจึงมีลักษณะที่ต้องใช้วิจารณญาณหรือใช้ดุลยพินิจ (Police Discretion) และการใช้วิจารณญาณดังกล่าว มีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่นซึ่งข้าราชการระดับผู้บริหารจะเป็นผู้ที่ใช้วิจารณญาณมากกว่าผู้ปฏิบัติระดับล่าง แต่สำหรับองค์กรตำรวจ ข้าราชการตำรวจระดับล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการตำรวจชั้นประทวน เป็นผู้ที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง กลับต้องเป็นผู้ใช้วิจารณญาณมากกว่า เป็นการใช้วิจารณญาณที่จะจับกุมหรือไม่จับ ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ เลือกปฏิบัติกับผู้ใด ไม่ปฏิบัติกับผู้ใด การใช้วิจารณญาณที่ผิดพลาดอาจส่งผลกระทบต่อที่ร้ายแรงได้

ลักษณะอีกประการหนึ่งของงานตำรวจ คือ การปฏิบัติงานด้วยความเสี่ยงอันตราย ซึ่งมีใช้ความเสี่ยงจากการปราบปรามผู้กระทำความผิดเพียงเท่านั้น แต่จากสภาพการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องออกไปทำงานนอกสถานที่การปฏิบัติราชการพิเศษ ทำให้มีความเสี่ยงจากอุบัติเหตุ หรือความเสี่ยงจากความเครียดที่ส่งผลต่อสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ ความเสี่ยงจากการเจ็บป่วยอันเนื่องจากสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม เช่น พักผ่อนน้อย พักผ่อนไม่เป็นเวลา ปฏิบัติงานด้วยความตรากตรำ เป็นต้น รวมทั้งความเสี่ยงจากการถูกฟ้องร้องหรือต้องหาคดีทั้งทางอาญาและทางแพ่ง อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จากการวิจัยเพื่อศึกษาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านต่าง ๆ ของข้าราชการตำรวจ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่าข้าราชการตำรวจมีความเสี่ยงทั่วไป (Common Risk) มากกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ระหว่าง ๑๓.๕๖-๒๒.๕๗ เท่า ข้าราชการตำรวจสายปฏิบัติการ ได้แก่ ข้าราชการตำรวจสายงานป้องกันปราบปราม สายงานสอบสวนและสายงานจราจร มีความเสี่ยงเฉพาะ (Specific Risk) มากกว่าข้าราชการตำรวจกลุ่มงานอำนวยการและสนับสนุน เท่ากับ ๒.๙๗ เท่า ๓.๐๘ เท่า และ ๒.๖๖ เท่า ตามลำดับ

^{๓๖} สำนักงานงบประมาณและการเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

จากลักษณะงานที่ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สามารถใช้กำลังบังคับต่อประชาชนได้โดยสามารถใช้อาวุธได้ สภาพงานที่ต้องใช้ วิจารณ์ญาณท่ามกลางความขัดแย้งต่าง ๆ และความเสียงอันตราย กับค่านิยมที่ตำรวจจะต้องเป็นผู้พิทักษ์ ปกป้องสังคม ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “วัฒนธรรมตำรวจ” (Police Culture) อันมีลักษณะเฉพาะแตกต่าง จากบุคคลในอาชีพอื่น เช่น การระแวงสงสัย (suspicion) การรักษาความลับ (secrecy) การแยกตัวออกจากสังคม (isolation) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (solidarity) เป็นต้น วัฒนธรรมตำรวจ เกิดขึ้นจาก ลักษณะการปฏิบัติงาน รวมทั้งความเชื่อการหลอหลอมความคิดผ่านการฝึกอบรม การถ่ายทอดจากรุ่นพี่ หรือเรื่องเล่าอันเป็นตำนาน รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางอาชีพอื่น ๆ

นอกจากนี้ งานตำรวจเป็นงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานี ตำรวจจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตลอด ๒๔ ชั่วโมง การจับกุมลากลารจึงจำเป็นต้องจัดเป็นผลัด เพื่อหมุนเวียนกัน ปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ การจัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องคำนึงถึงวิธีการปฏิบัติงานเป็นผลัด ที่จะต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก

๑๐.๒ การกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๑๐.๒.๑ พิจารณาจากภารกิจหลักและภารกิจรองของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สามารถ จัดแบ่งได้ ดังนี้

(๑) ภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด หมายถึง ภารกิจที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับมอบหมายมาพร้อมกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ๑) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ
- ๒) ดูแลควบคุม และกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- ๓) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา หรือการป้องกันอาชญากรรม การสืบสวน การจับกุม การปราบปราม และการสอบสวนผู้กระทำความผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญา
- ๔) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร
- ๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๒) ภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด หมายถึง ภารกิจที่ไม่ส่งผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิด เป็นลักษณะที่ไม่ได้เป็นความผิดในตัวเอง (mala in se) แต่เป็นความผิดที่รัฐกำหนด (mala prohibita) และมอบภารกิจทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางปกครองงานให้บริการสาธารณะบางประเภท ให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้

- ๑) ภารกิจงานบริการ งานทะเบียน การจัดระเบียบสังคม ที่ไม่ส่งผลต่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม หรือเป็นอาชญากรรมประเภทที่ไม่ร้ายแรง อาทิ พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. ๒๕๓๓

๒) งานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและใช้อำนาจทางปกครองแต่กฎหมายกำหนดให้มีโทษทางอาญา อาทิ พ.ร.บ.ควบคุมการเรียไร พ.ศ. ๒๔๘๗ พ.ร.บ. รับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๘๗ พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๘ พ.ร.บ.หอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๘

๓) งานให้บริการสาธารณะบางประเภทที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติให้บริการตามที่ประชาชนร้องขอ หรือกรณีที่มีภัยพิบัติเกิดขึ้น เช่น การทำคลอดในรถ ภูเขาบ้าน ช้างตกมันอาละวาด ฯลฯ

อนึ่ง ภารกิจรองของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเหล่านี้ เป็นภารกิจที่มีหน่วยงาน หรือ ส่วนราชการอื่นเป็นเจ้าของเรื่องโดยตรง ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ทั้งหลายทั้งปวงที่มีรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้นๆ ด้วยเป็นการเฉพาะ โดยมีอำนาจในการออกใบอนุญาต การตรวจการ ปฏิบัติให้เป็นไปตามใบอนุญาต การสืบสวนการจับกุมผู้กระทำผิดซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีอำนาจสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และดำเนินคดีเพื่อฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลในความผิดตามกฎหมายดังกล่าว

(๓) ภารกิจสนับสนุนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ ภารกิจที่สนับสนุนทั้งภารกิจหลัก และภารกิจรอง ดังนี้

๑) ภารกิจสนับสนุนภารกิจหลัก ได้แก่ งานนิติวิทยาศาสตร์ งานทะเบียนประวัติอาชญากร งานกฎหมายและสอบสวน งานผลิตและพัฒนาบุคลากร งานรักษาพยาบาลช่วยเหลือข้าราชการตำรวจ และการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บในพื้นที่เสี่ยงภัย เป็นต้น

๒) ภารกิจสนับสนุนภารกิจรอง ได้แก่ การออกใบอนุญาตงานทะเบียนประเภทต่าง ๆ งานรักษาผู้บาดเจ็บทั่วไป งานสังคมสงเคราะห์ งานบริการสังคม เป็นต้น

๑๐.๒.๒ พิจารณาจากภารกิจตามประมวลกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา

อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ วิธีการดำเนินการทั้งหลายตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการสืบสวน การสอบสวน การชันสูตรพลิกศพ การออกหมายเรียก การค้น การออกหมายค้น การจับ การออกหมายจับ การควบคุม และการปล่อยชั่วคราว เพื่อทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ และนำตัวผู้กระทำผิดส่งไปยังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องต่อศาลให้ลงโทษตามกฎหมายในความผิดที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตลอดมา ถึงประมาณ ๓๘๐ ฉบับ

๑๐.๓ อำนาจหน้าที่ของตำรวจ

ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่มที่ ๑ ภาค ๑ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของตำรวจไทยไว้ ดังนี้

๑) รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน

๒) รักษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำผิดในทางอาญา

๓) บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

๔) ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ตำรวจมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ตำรวจในฐานะเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในราชอาณาจักร

๒. ตำรวจในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมาย มีหน้าที่ป้องกันมิให้มีผู้ละเมิดกฎหมายมหาชน และถ้ามีผู้ใดละเมิดก็มีอำนาจและหน้าที่สืบสวน จับกุม ตรวจค้น และปราบปรามนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามสมควรแก่ความผิด

๓. ตำรวจในฐานะข้าราชการพลเรือน นอกจากจะต้องปฏิบัติราชการตามที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดและมอบหมายไว้แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่ทั่ว ๆ ไป เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทุกประการ และต้องรักษาความสามัคคีช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือน

๔. ตำรวจในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน

๕. ตำรวจเมื่ออยู่ในฐานะตำรวจสนาม มีหน้าที่ป้องกัน และต่อสู้กับข้าศึก ทั้งในเขตที่ทำการยุทธ และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ตามระเบียบที่ทางราชการมอบหมายและกำหนดเป็นครั้งคราว

๑๐.๔ อำนาจของพนักงานสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติในมาตราที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ความหมายของ เจ้าพนักงาน ตามมาตรา ๒ (๑๖) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายความว่าถึง เจ้าพนักงาน ซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพศติ เจ้าพนักงาน กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการ อันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม อำนาจการจับ ตามมาตรา ๑๗ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้ และมาตรา ๗๘ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลนั้นไม่ได้ เว้นแต่ ...

อำนาจสอบสวน ตามมาตรา ๑๘ ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อย ตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่า ได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ สำหรับใน จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่า ได้เกิดภายในเขตอำนาจ ของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว กำหนดอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน จับกุม โดยให้ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และตำรวจ ต่างมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน จับกุม ทว่าราชอาณาจักร ตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา อำนาจหน้าที่การสอบสวน แบ่งเป็น ๒ ลักษณะคือ ในจังหวัดอื่นนอกจาก กรุงเทพมหานคร กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา ซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่า ได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขต อำนาจของตนได้ และสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่า ได้เกิด ภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

๑๐.๕ ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่

กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติทั้งหลายทั้งปวงนั้นสามารถจำแนกขั้นตอนการปฏิบัติออกเป็น ๔ ขั้นตอน ได้แก่ การออกใบอนุญาต การตรวจการปฏิบัติให้เป็นไปตามใบอนุญาต การสืบสวน จับกุม และ การสอบสวนดำเนินคดี จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย (๒๕๕๑) ดังนี้

(๑) การออกใบอนุญาต เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท “นายทะเบียน” ซึ่งหมายถึงเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่จัดทำและรักษาระเบียบตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้นๆ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตนั้นๆ โดยเป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการ

(๒) การตรวจการปฏิบัติให้เป็นไปตามใบอนุญาต ซึ่งการตรวจ หมายถึง การพิจารณาตรวจตรา ตรวจค้น ดูแลผู้ที่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนในเรื่องนั้นๆ ว่าปฏิบัติเป็นไปตาม กฎข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งตามกฎหมายนั้นๆ หรือไม่ ตลอดจนควบคุมดูแลผู้ที่ลักลอบ ฝ่าฝืน หรือจงใจกระทำความผิด ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจในการตรวจ หมายถึง เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของท่านซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๓) การสืบสวน จับกุม หมายถึง การควบคุมโดยเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อไม่ให้หลบหนี ตลอดจนมีหน้าที่นำส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดี โดยผู้มีอำนาจจับกุมเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายนั้น

(๔) การสอบสวนดำเนินคดี หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

จากข้อมูลดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ประเด็นปัญหาสำคัญจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องรีบดำเนินการแก้ไขมี ๓ ประการ คือ ปัญหาการเมืองแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ปัญหางานสอบสวนที่ไม่เป็นภาวีสัย และปัญหาเนื้องานและปริมาณงานของตำรวจ ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ปัญหาการเมืองแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของตำรวจ

โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกี่ยวข้องกับคนทุกระดับชั้นในสังคมเกี่ยวข้องกับปัญหาเล็กไปจนใหญ่ ตำรวจจึงตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองหรือรักษาอำนาจทางการเมืองนั้น ทั้งนี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ นักการเมืองพยายามแทรกแซงการดำเนินงานของตำรวจ โดยเฉพาะแทรกแซงการใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูงส่งผลให้เกิดการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เกิดการเอื้อประโยชน์ระหว่างตำรวจและผู้มีอำนาจ มีการขัดขวางฝ่ายตรงข้ามด้วยวิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสุดท้ายก็เข้าครอบงำสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของตำรวจสามารถทำได้ไม่ยากเพราะคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) องค์กรที่มีหน้าที่คัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (มาตรา ๑๘ (๓) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานบุคคลในองค์กรตำรวจ (มาตรา ๓๐) มีฝ่ายการเมืองเป็นองค์ประกอบอยู่ในสัดส่วนที่ค่อนข้างมาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการทั้ง ๒ ชุด

การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง ทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขาดเสถียรภาพ ตัวผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเองก็ไม่มีจุดยืนเป็นของตนเอง ต้องยอมตามที่ฝ่ายการเมืองสั่งการมา การที่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำรงตำแหน่งกรรมการ ก.ตร. ก็ทำให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่กล้าคัดค้านในสิ่งที่ตนเห็นว่าไม่ถูกต้อง กลายเป็นตรายางให้กับฝ่ายการเมืองไป ทั้งนี้เพราะจะได้มีโอกาสก้าวหน้าเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในลำดับต่อไป เมื่อได้ครอบงำผู้บังคับบัญชาในระดับสูงในสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ฝ่ายการเมืองจึงสามารถครอบงำผู้บัญชาการหรือผู้บังคับการได้อย่างง่ายดาย ทั้งหมดทั้งหมดนี้ทำให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไม่ได้เป็นไปตามความรู้ความสามารถ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจก็ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

แม้ปัญหาดังกล่าวนี้จะได้รับการแก้ไขไปบางส่วนแล้วโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ ที่ได้มีการปรับลดจำนวนกรรมการฝ่ายการเมืองลงในคณะกรรมการทั้ง ๒ ชุด แต่การที่นายกรัฐมนตรียังคงดำรงตำแหน่งประธาน ก.ต.ช. และประธาน ก.ตร. อยู่ ทำให้นายกรัฐมนตรียังสามารถครอบงำกรรมการคนอื่น ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำได้

นอกจากปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูงแล้วยังพบปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมด้วย กล่าวคือ กฎเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับสารวัตรจนถึงเจ้าพนักงานตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ยังมีลักษณะการใช้ดุลพินิจสูง ทำให้เกิดการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งจนนำมาสู่การแทรกแซงการใช้ดุลพินิจจากอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจจึงมีลักษณะข้ามลำดับอาวุโส ไม่เป็นไปตามความรู้ความสามารถของข้าราชการตำรวจ เกิดการการเลือกปฏิบัติ และบางครั้งรุนแรงถึงขั้นมีการทำผิดกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีอำนาจ ทั้งหมดนี้ก่อให้เกิดสภาวะขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และในที่สุดทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจขาดประสิทธิภาพ

ประเด็น ๒ ปัญหางานสอบสวนที่ไม่เป็นกาววิสัย

การสอบสวนคืออาญาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบันตกอยู่ในสถานะที่ประชาชนขาดความเชื่อถือว่าพนักงานสอบสวนจะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีกาววิสัยและมีประสิทธิภาพ หลายครั้งพบว่าการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นคนยากจนกับคนร่ำรวยหรือมีอำนาจ มีการสร้างหลักฐานเท็จเพื่อกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้าม ทำลายพยานหลักฐานหรือทำสำนวนให้เป็นสำนวนไม่รู้ตัว ผู้กระทำผิดเพื่อให้ัยการสั่งงดสอบสวน หรือแม้กระทั่งบิดเบือนพยานหลักฐานช่วยผู้กระทำผิดทางอาญา ข้าราชการตำรวจระดับบริหารก็ไม่เข้าใจสภาพปัญหางานสอบสวน และที่สำคัญ ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนสามารถใช้อำนาจสั่งการให้สอบสวนในลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แม้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๗ ได้แยกงานสอบสวนให้เป็นอิสระจากงานอื่น ๆ อีกทั้งกำหนดตำแหน่งเฉพาะในการสอบสวน หากแต่การออกระเบียบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจว่าด้วยการกำหนดจำนวนในการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาพนักงานสอบสวน พ.ศ. ๒๕๕๕ กลับทำให้เกิดช่องทางการแทรกแซงการสอบสวนจากฝ่ายบริหารผ่านการบังคับบัญชา ควบคุม และกำกับดูแล

ประเด็น ๓ ปัญหาเนื้องานและปริมาณงานของตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีภารกิจหลักมากมาย ทั้งรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และสอบสวนการกระทำความผิดอาญาหลัก ๆ นอกจากภารกิจดังกล่าวแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังมีภารกิจในการสอบสวนการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยอาหารและยา กฎหมายว่าด้วยมาตรฐาน

อุตสาหกรรม จึงต้องมีการจัดสรรกำลังข้าราชการตำรวจไปปฏิบัติงานดังกล่าว ทำให้สูญเสียกำลังพลที่จะปฏิบัติภารกิจหลัก

นอกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอีกจำนวนประมาณ ๓๕๓ ฉบับ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ หรือเจ้าพนักงานอื่นที่กฎหมายบัญญัติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในฐานะที่มีภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอีกด้วย โดยเฉพาะภารกิจในขั้นตอนการสอบสวนคดีที่เกิดขึ้น เมื่อมีการกระทำผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเหล่านั้น ส่งผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้มีภาพลักษณ์ของหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ เทอะทะ อีกทั้งมีอำนาจกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ เมื่อสภาพสังคมต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป อาชญากรรมและการกระทำความผิดรูปแบบต่าง ๆ ได้ทวีความรุนแรงและมีจำนวนที่มากขึ้น ทั้งหมดนี้จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมขั้นต้น คือ หน่วยงานตำรวจ จึงส่งผลให้การปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติขาดความคล่องตัวในการให้บริการประชาชน และประชาชนอาจไม่พึงพอใจการปฏิบัติงานของตำรวจ โดยไม่เข้าใจว่าปริมาณงานในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลดังกล่าวสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงควรพิจารณาโอนภารกิจบางอย่างให้หน่วยงานอื่นของรัฐรับผิดชอบ โดยมีเหตุผลความจำเป็นดังนี้

๑. ภารกิจบางอย่าง เช่น งานบริการ งานทะเบียน การจัดระเบียบสังคมที่ไม่ส่งผลต่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม หรือเป็นอาชญากรรมประเภทที่ไม่ร้ายแรง และไม่ใช่งานหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงควรโอนภารกิจเหล่านั้นให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐรับผิดชอบ เช่น งานทะเบียนโรงแรม โรงรับจำนำ เป็นต้น

๒. ภารกิจบางอย่างเป็นภารกิจที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นและสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยมีหน้าที่ปฏิบัติด้วยกันทั้งสองหน่วย และหน่วยงานอื่นมีความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่า เช่น พระราชบัญญัติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบอยู่

๓. ภารกิจบางอย่างเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการบังคับใช้กฎหมาย และต้องสั่งสมประสบการณ์เป็นระยะเวลาอันยาวนานพอสมควร เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลัง สรรพสามิต ศุลกากร สรรพกร เป็นต้น การดำเนินการจับและสอบสวนตามรูปแบบที่ดำเนินการอยู่นี้ ตำรวจยังขาดความรู้ ทักษะและความเข้าใจในศาสตร์ดังกล่าว ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสมัยใหม่ รวมทั้ง ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากอาจถูกโยกย้ายไปตำแหน่งอื่น ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวล้มเหลว เป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคม ประเทศชาติ และประชาชน

๔. เพื่อให้เจ้าพนักงานที่รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ มีความรับผิดชอบ การบริหารจัดการ และมีการเรียนรู้ร่วมกันอย่างบูรณาการในการให้บริการประชาชน และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเกิดเครือข่ายการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมในความผิดนั้น ๆ

๕. การกิจบางอย่างกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็มีอำนาจหน้าที่เช่นกัน อาทิเช่น การจับ แต่ต้องสร้างเครือข่ายการประสานข้อมูลเพื่อให้ทั้งสองหน่วยสามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความสับสนในการใช้บริการหน่วยงานของรัฐ ฝ่ายบริหารจึงควรกำหนดนโยบายให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่ในทางกลับกันการที่หน่วยงานทั้งสองปฏิบัติหน้าที่เดียวกันก็อาจเป็นทางเลือกให้กับประชาชนได้เช่นกัน

๖. การกิจบางอย่างอาจเห็นว่าเป็นงานบริการที่ควรโอนให้หน่วยงานอื่นของรัฐรับผิดชอบ แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น การกิจดังกล่าวมีความผูกพันกับอาชญากรรมที่รุนแรงสลับซับซ้อน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบในการโอนภารกิจนั้น ๆ เช่น คนหลบหนีเข้าเมือง อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ อาชญากรรมเศรษฐกิจ เป็นต้น

บทที่ ๑๑

ข้อเสนอแนะและแนวทางการดำเนินการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

จากการกำหนดกรอบการศึกษาของคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายไว้ ๓ ประการ คือ ปัญหาการเมืองแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของตำรวจ ปัญหางานสอบสวนที่ไม่เป็นภววิสัย รวมทั้ง ปัญหาเนื้องานและปริมาณงานของตำรวจ นำไปสู่ข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

๑๑.๑ ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอเพื่อลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

เพื่อแก้ไขปัญหการเมืองแทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรตำรวจ จึงต้องควบคุมการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดย

๑.๑ เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

ให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ประกอบไปด้วยกรรมการทั้งสิ้น ๑๑ คน ได้แก่ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนจากสภานายความ ผู้ทรงคุณวุฒิจากวุฒิสภา ผู้แทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

หมายเหตุ ข้อเสนอสามารถดำเนินการได้ทันที

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติตามข้อเสนอนี้ จะมีได้มีหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงเท่านั้น

๑.๒ เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

ให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ประกอบไปด้วยกรรมการทั้งสิ้น ๑๖ คน

ก) ประธานกรรมการ ให้คัดเลือกจากอดีตข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพลตำรวจเอก) โดยการลงคะแนนเลือกจากข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป)

ข) กรรมการ ก.ตร. ประกอบด้วย

- ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

- เลขาธิการ ก.พ.

- จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า (ยศพลตำรวจเอก)

จำนวน ๖ คน โดยการลงคะแนนเลือกจากข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป)

- อดีตข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพลตำรวจโทขึ้นไป) จำนวน ๓ คน โดยการลงคะแนนเลือกจากข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับ

ค) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ได้แก่

- ผู้แทนจากคณะรัฐมนตรี
- ผู้แทนจากวุฒิสภา
- ผู้มีความรู้ในสาขาต่างๆ เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เทคโนโลยี

สารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น จำนวน ๒ คน โดยให้ประธานกรรมการ กรรมการที่เป็นผู้แทนจากคณะรัฐมนตรี และกรรมการที่เป็นผู้แทนจากวุฒิสภา เป็นผู้สรรหา

ให้กรรมการมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ

ติดต่อกัน

หมายเหตุ ข้อเสนอสามารถดำเนินการได้ทันที

องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจลักษณะนี้ น่าจะทำให้การบริหารงานบุคคลในองค์กรตำรวจไม่ถูกครอบงำจากฝ่ายการเมืองหรือจากอิทธิพลต่างๆ มีการถ่วงดุลกันที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายการเมือง ข้าราชการตำรวจ และผู้ทรงคุณวุฒิ

๑.๓ ข้อเสนอเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายที่ก่อให้เกิดหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ

เพื่อให้การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ นอกจากจะต้องมีการลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองแล้ว การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจในระดับต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้

หลักเกณฑ์ที่ยึดอาวุโสเป็นหลักน่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุด ข้าราชการตำรวจผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่มาเป็นเวลานานย่อมมีความรอบรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานมาก อย่างไรก็ตาม เกณฑ์อาวุโสเพียงลำพังก็มีข้อเสีย กล่าวคือ ข้าราชการอาวุโสอาจละเลยการปฏิบัติหน้าที่เพราะทราบว่าตนมีอาวุโสสูงสุดและจะได้เลื่อนตำแหน่งแน่นอน ส่วนข้าราชการที่ยังไม่มีอาวุโสสูงสุดก็จะขาดแรงบันดาลใจในการปฏิบัติหน้าที่เพราะไม่ว่าจะแสดงความรู้ความสามารถมากเพียงใด ก็ไม่ได้เลื่อนตำแหน่งอยู่ดี ดังนั้นในการเลื่อนตำแหน่งจึงควรอาศัยเกณฑ์ความรู้ความสามารถร่วมด้วย ทั้งนี้โดยอาศัยเกณฑ์อาวุโสเป็นหลัก

หมายเหตุ ข้อเสนอสามารถดำเนินการได้ทันที

๒. ข้อเสนอในการจัดงานสอบสวนให้มีความเป็นภววิสัยและมีประสิทธิภาพ

เพื่อปฏิรูปงานสอบสวนให้เป็นภววิสัยและมีประสิทธิภาพ เห็นควรให้แยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วไปตั้งเป็นสำนักงานสอบสวนคดีอาญา เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม แล้วโอนย้ายข้าราชการตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปสังกัดสำนักงานสอบสวนคดีอาญานี้

สำนักงานสอบสวนคดีอาญาในขณะเริ่มตั้งควรมีหน่วยงานในสังกัด ดังนี้ สำนักคดีอาญา สำนักนิติวิทยาศาสตร์ สำนักพิสูจน์หลักฐาน และสำนักทะเบียนประวัติอาชญากร โดยสำนักพิสูจน์หลักฐาน และสำนักทะเบียนประวัติอาชญากรนั้น ให้โอนย้ายมาจากสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามลำดับ ส่วนสำนักนิติวิทยาศาสตร์นั้น ให้โอนย้ายมาจากสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม และเมื่อสำนักงานสอบสวนคดีอาญาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจมีการย้ายกรมสอบสวนคดีพิเศษมาสังกัดเป็นสำนักคดีพิเศษได้

นอกจากนั้น เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องเป็นขั้นตอนเดียวกัน ยังเห็นควรให้พนักงานอัยการเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญา ทั้งนี้อาจเริ่มต้นจากคดีอาญาที่สำคัญ ๆ หรือคดีอาญาที่มีผู้ร้องเรียนว่าการสอบสวนมิได้กระทำตามกฎหมายหรือไม่ได้รับความยุติธรรม

ข้อเสนอนี้จะทำให้งานสอบสวนเป็นภาวิสัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะพนักงานสอบสวนจะได้ปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กรถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกได้ยากและภายใต้ผู้บังคับบัญชาที่เข้าใจในเนื้องานการสอบสวนอย่างแท้จริง

หมายเหตุ ข้อเสนอสามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ภายใน ๓ ปี

๓. ข้อเสนอเพื่อถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักไปยังหน่วยงานอื่น

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถปฏิบัติภารกิจหลักได้อย่างเต็มความสามารถ จึงควรให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่หน่วยงานอื่นที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรงไปดำเนินการ กล่าวคือ ถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานจราจร ไปให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการ ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานท่องเที่ยว ไปให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการ ถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ไปให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาหารและยา ไปให้กระทรวงสาธารณสุข ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ไปให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ไปให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) เป็นต้น

หน่วยงานที่รับโอนภารกิจไปจะต้องรับไปทั้งภารกิจในการสืบสวนการกระทำที่อาจเป็นความผิด (preventive) และการสอบสวนการกระทำความผิดเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด (repressive) แต่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการที่จะสืบสวนการกระทำที่อาจเป็นความผิดตามกฎหมายที่ได้ถ่ายโอนไปแล้ว โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสอบสวนต่อไป

หมายเหตุ ข้อเสนอสามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ภายใน ๓ ปี

๑๑.๒ แนวทางการดำเนินการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

๑. องค์กรเพื่อดำเนินการปฏิรูป

เพื่อให้การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นได้จริงและสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี สมควรจัดให้มีองค์กรผู้รับผิดชอบในการดำเนินการปฏิรูป เรียกว่า คณะกรรมการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (คปจ.) มีกรรมการทั้งสิ้น ๑๑ คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ประธานศาลฎีกาหรือผู้แทน ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้แทน ประธานศาลปกครองหรือผู้แทน อัยการสูงสุดหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้แทน คณบดีคณะนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ ๓ คน และ ผู้อำนวยการสำนักกิจการยุติธรรมหรือผู้แทน เป็นกรรมการและเลขานุการ

๒. การดำเนินงาน

๒.๑ งานปฏิรูปที่ดำเนินการได้ทันที

สามารถดำเนินการโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และการแก้ไขกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมทั้ง ให้อัยการเข้ามารับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญาสำคัญ ๆ หรือคดีอาญาที่มี

ผู้ร้องเรียนว่าการสอบสวนมิได้กระทำตามกฎหมายหรือไม่ได้รับความยุติธรรม โดยการแก้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในคดีเหล่านั้น

๒.๒ งานปฏิรูปที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

ก) งานถ่ายโอนภารกิจ

- ถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานจราจร ไปให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมดำเนินการ

- ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการ

- ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานท่องเที่ยว ไปให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการ

- ถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ไปให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการ

- ถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาหารและยา ไปให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการ

- ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ไปให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดำเนินการ

- ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ไปให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ดำเนินการ

ข) งานจัดตั้งสำนักงานสอบสวนคดีอาญา

- จัดตั้งสำนักงานสอบสวนคดีอาญา เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม

- รับโอนข้าราชการตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่สมัครใจไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานสอบสวนคดีอาญา

- ให้สำนักงานสอบสวนคดีอาญามีหน่วยงานในสังกัดดังนี้ สำนักคดีอาญาทั่วไป สำนักพิสูจน์หลักฐาน สำนักนิติวิทยาศาสตร์ สำนักทะเบียนประวัติอาชญากร โดยสำนักพิสูจน์หลักฐานและสำนักทะเบียนประวัติอาชญากรนั้น ให้โอนย้ายมาจากสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามลำดับ ส่วนสำนักนิติวิทยาศาสตร์นั้น ให้โอนย้ายมาจากสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม

อนึ่ง การประชุมของคณะอนุกรรมการเมื่อวันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้มีมติให้เสนอแนวทางการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. ให้เพิ่มถ้อยคำในมาตรา ๕๒ วรรคสอง^{๓๗} ของร่างรัฐธรรมนูญให้รองรับเรื่องการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย โดยวางหลักไว้ว่า ให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทำงานโดยยึดหลักความถูกต้องเหมาะสม

๒. บทเฉพาะกาลให้มีคณะกรรมการอิสระ เพื่อศึกษาและวางกลไกในเรื่องสำคัญ ๒ เรื่อง คือ

๑) การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๒) การกำหนดภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ

ในส่วนของการรักษาความสงบเรียบร้อย และการสืบสวนสอบสวนในคดีอาญา

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการแล้วเสร็จเป็นกฎหมายก่อนวันเลือกตั้ง

^{๓๗} ข้อมูลตาม (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ณ วันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙

คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ขอเสนอ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ในส่วนของการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย ความดังนี้

(ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

หมวดที่ ...

หน้าที่ของรัฐ

มาตรา ... รัฐมีหน้าที่ปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยจัดการมิให้ งานบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายที่ก่อให้เกิดหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ จัดงานสอบสวนให้เป็นภาวีสัย ไม่ตกอยู่ภายใต้คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จัดการให้ขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาเป็นขั้นตอนเดียวกัน รวมถึงถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปยังหน่วยงานอื่นที่เหมาะสม

หมวดที่ ...

บทเฉพาะกาล

มาตรา ... เพื่อให้การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา ... ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนสำเร็จลุล่วง ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม หรือ คปธ. ซึ่งประกอบไปด้วย

(๑) รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม	ประธานกรรมการ
(๒) ประธานศาลฎีกาหรือผู้แทน	กรรมการ
(๓) ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้แทน	กรรมการ
(๔) ประธานศาลปกครองหรือผู้แทน	กรรมการ
(๕) อัยการสูงสุดหรือผู้แทน	กรรมการ
(๖) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน	กรรมการ
(๗) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้แทน	กรรมการ
(๘) นายกสทช.หรือผู้แทน	กรรมการ
(๙) คณบดีคณะนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน ๒ คน	กรรมการ
(๑๐) ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรมหรือผู้แทน	กรรมการและเลขานุการ

มาตรา ... ให้คณะกรรมการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้ทันที

(๑) เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เพื่อลดการแทรกแซงของอิทธิพลภายนอกที่มีชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ... ให้คณะกรรมการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมรับผิดชอบให้มีการจัดตั้งสำนักงานสอบสวนคดีอาญา เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่สอบสวนคดีอาญาที่มีได้มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น มีผู้อำนวยการสำนักงานสอบสวนคดีอาญาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

ให้ออนย้ายข้าราชการตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มาสังกัดสำนักงานสอบสวนคดีอาญานี้

ให้สำนักงานสอบสวนคดีอาญามีหน่วยงานในสังกัด ดังนี้ สำนักคดีอาญา สำนักนิติวิทยาศาสตร์ สำนักพิสูจน์หลักฐาน และสำนักทะเบียนประวัติอาชญากร

สำนักพิสูจน์หลักฐานและสำนักทะเบียนประวัติอาชญากรนั้น ให้ออนย้ายมาจากสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามลำดับ ส่วนสำนักนิติวิทยาศาสตร์นั้น ให้ออนย้ายมาจากสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม

ภารกิจตามมาตรา นี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

มาตรา ... ให้คณะกรรมการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมรับผิดชอบให้การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญๆ หรือคดีอาญาที่มีผู้ร้องเรียนว่าการสอบสวนมิได้กระทำตามกฎหมายหรือไม่ได้รับความยุติธรรม

มาตรา ... ให้คณะกรรมการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมรับผิดชอบให้การถ่ายโอนภารกิจดังต่อไปนี้สำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

(๑) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานจราจร ถ่ายโอนไปให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม

(๒) ภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ่ายโอนไปให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการ

(๓) ภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานท่องเที่ยว ถ่ายโอนไปให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการ

(๔) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ถ่ายโอนไปให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

(๕) ภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาหารและยา ถ่ายโอนไปให้กระทรวงสาธารณสุข

(๖) ภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ถ่ายโอนไปให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

(๗) ภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ถ่ายโอนไปให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (๒๕๕๐). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับตำรวจต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม.
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย
ด้านกระบวนการยุติธรรม. (๒๕๕๗). **กรอบการพิจารณาเพื่อปรับปรุงและพัฒนา
ตำรวจ**. เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนา
กฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๗
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (๒๕๕๗). **ตำรวจกับงานสอบสวนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.
การประชุมวิชาการการปฏิรูปงานตำรวจในกระบวนการยุติธรรม**. นนทบุรี
- คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม. (๒๕๕๐). **ข้อเสนอเบื้องต้น
ในการพัฒนาระบบงานตำรวจ**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงาน
ตำรวจ กระทรวงยุติธรรม
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๕๘). **รายงานการประเมินสถานการณ์
สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๗**. พิมพ์ครั้งที่
๑. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (๒๕๕๑) **รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องความเป็นไปได้
ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร:
คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (๒๕๕๖). **ระบบงานยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก: แนวการวิเคราะห์เชิง
สังคมศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประธาน วัฒนาวาณิชย์. (๒๕๕๕). **กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย**. ใน **ณัฐวัฒน์
สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ)**. **ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง
หน่วยที่ ๖-๑๐ (น.๙-๖-๙-๒๙)**. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ยันยงค์ คำบันลือ. (๒๕๔๗). **ประมวลแนวคิดมุมมองของคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเพื่อ
การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานตำรวจ เรื่อง การศึกษาเพื่อปฏิรูปโครงสร้างและ
ระบบงานของตำรวจ**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา. (เอกสาร
อัดสำเนา)
- วทัญญู มีมันัส. (๒๕๔๑). **องค์กรฝ่ายปกครองกับการบริหารกระบวนการยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะ
กรณีการควบคุม การสอบสวนคดีอาญา**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี).
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์. (๒๕๕๕). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศออสเตรเลีย. ใน ธีรรัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ). ประมวลสารระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ ๖-๑๐ (น. ๑๐-๑-๑๐-๔๙). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศรันยา ทับเป็นไทย. (๒๕๔๘). การบริหารงานตำรวจ: ศึกษาเกณฑ์การแบ่งข้าราชการตำรวจ ประเภทมียศและไม่มียศ. (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารงาน). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. (๒๕๕๕). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส. ใน ธีรรัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน (บรรณาธิการ). ประมวลสารระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ ๖-๑๐ (น. ๑๐-๑-๑๐-๔๙). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สัญญา บัวเจริญ และคณะ. (๒๕๕๔) รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องสาเหตุการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ (๒๕๕๗). สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๘). เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป (ปี ๕๘). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (๒๕๕๘). วาระปฏิรูปที่ ๑๖ : การปฏิรูประบบการจัดการศึกษา วาระปฏิรูปที่ ๑๗ : การปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) วาระปฏิรูปที่ ๑๘ : การปฏิรูประบบการเรียนรู้. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ภาษาอังกฤษ

- Larry J Merville and Dale K. Osborne, Constitutional Political Economy Vol.๑ No.๓ (๑๙๙๐)
- Lenman, Bruce and Parker, Geoffey. (๑๙๘๐) "The State, the Community and the Criminal Law in Early Modern Europe." In Crime and Law: The Social History of Crime in Western Europe Since ๑๕๐๐, pp.๑๑-๔๘. London WC ๑B ๓JN: Europa Publications Limited.
- Pacder, Herbert. (๑๙๖๘). The Limits of the criminal sanction. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

United States Government was established as an agent of the people, the U.S. Constitution is an agency contract, Alexander Hamilton, The Federalist, No.๗๘, (๑๗๘๘)

World Bank Systems Approach for Better Education Results (SABER) ,OECD (๒๐๑๒)
Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States and OECD “Education Policy Outlook ๒๐๑๕

สืบค้นข้อมูลจากเว็บไซต์

<http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=law2&folderName=%b๕๐๓&lawPath=%b๕๐๓-๒๐-๙๙๙๙-update>

<https://www.constituteproject.org>

<http://data.uis.unesco.org>

<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-๒๐๑๒-results.htm>

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๙๔๓>

<http://thaipublica.org/๒๐๑๔/๑๑/police-corruption/>

<http://www.uil.unesco.org/adult-learning-and-education/unesco-recommendation>

http://www.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_๒๐๑๔-๑๕.pdf

หน้าว่าง

ภาคผนวก

หน้าว่าง

ภาคผนวก ก

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทาง
การปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

หน้าว่าง



คำสั่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ที่ ๐๓๓ /๒๕๕๘

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๒ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรให้มีการดำเนินการในเรื่องของการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๔/๒๕๕๘ เรื่อง การอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ ๔ วรรคสอง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย

๑. นางจรี วิจิตรวาทการ
๒. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่
๓. นายภัทร คำพิทักษ์
๔. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
๕. นายสุพจน์ ไข่มุกด์
๖. นายอุดม รัฐอมฤต
๗. นายไกรยส ภัทราวาท
๘. นายถนอม อินทรกำเนิด
๙. นางสาวพรรณทิภา นิลโสภณ อนุกรรมการและเลขานุการ

โดยให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. พิจารณาและดำเนินการศึกษา แนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
 ๒. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย
- ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ



คำสั่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ ๐๓๕ /๒๕๕๘

เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย
(เพิ่มเติม)

ด้วยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย (เพิ่มเติม) จึงอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๔/๒๕๕๘ เรื่อง การอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ ๔ วรรคสอง แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย (เพิ่มเติม) ประกอบด้วย

๑. พลตรี วีระ โรจนนาค
๒. รองศาสตราจารย์จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ



คำสั่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖๖/๒๕๕๘

เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย
(เพิ่มเติม)

ด้วยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย (เพิ่มเติม) จึงอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๔/๒๕๕๘ เรื่อง การอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ ๔ วรรคสอง แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย (เพิ่มเติม) คือ นางสาวกรรภิรมย์ โกมลารชุน

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ



คำสั่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ที่ ๐๓๙/๒๕๕๘

เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย
(เพิ่มเติม)

ด้วยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย (เพิ่มเติม) จึงอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๔/๒๕๕๘ เรื่อง การอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ ๔ วรรคสอง แต่งตั้งอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย (เพิ่มเติม) คือ ศาสตราจารย์สุภชัย ยาวะประภาช

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ภาคผนวก ข

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา
และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทย

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทย^{๓๘}

คุณภาพการศึกษาและคุณภาพกำลังคนคือรากเหง้าของปัญหาการพัฒนาประเทศแทบทุกด้าน ปัญหาความตกต่ำของคุณภาพการศึกษาไทยจากข้อมูลเชิงประจักษ์มากมายจึงชี้ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาคนครั้งใหญ่ ที่จะต้องเป็นรูปธรรมส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในคุณภาพกำลังคน ตลอดจนแรงงานในทุกสาขาการผลิตให้ได้ เพื่อป้องกันอนาคตประเทศชาติทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมจากความเสี่ยงนานับประการ รวมทั้งเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศที่จะต้องเผชิญกับโอกาสและความท้าทายใหม่ ๆ อีกมากในอนาคต

โดยหลักการดังกล่าว คณะกรรมาธิการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ จึงได้เสนอแนวทางการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนามนุษย์ภายใต้กรอบที่ ๑ แนวคิดหลัก และวาระการปฏิรูป ๓ วาระหลัก (๑๖, ๑๗, ๑๘) เข้าสู่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปแล้วเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๘ จากนั้นจึงได้นำมาปรับปรุงและพัฒนาให้ครบถ้วนยิ่งขึ้นเป็นฉบับปรับปรุง โดยยังคงไว้ซึ่งสาระตามกรอบวาระการปฏิรูป ๓ วาระ ได้แก่ **วาระที่ ๑๖** ปฏิรูประบบการจัดการศึกษา **วาระที่ ๑๗** ปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) และ**วาระที่ ๑๘** ปฏิรูประบบการเรียนรู้ เพื่อนำเสนอรายงานต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติในครั้งนี้เพื่อรับรองและให้ความเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

วาระที่ ๑๖ ปฏิรูประบบการจัดการศึกษา เป็นการปฏิรูปการจัดการศึกษาของประเทศ จากที่ผ่านมา ในระยะเวลาเวลามากกว่า ๕๐ ปี ภายใต้การกำกับและจัดการโดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลักร่วมกับหน่วยงานราชการอีกบางหน่วย ข้อจำกัดของระบบราชการที่บริหารด้วยกฎระเบียบขาดความยืดหยุ่นและอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้คุณภาพการศึกษาของไทยตกต่ำลงอย่างต่อเนื่องและตอกย้ำความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้ยิ่งเพิ่มมากขึ้น การปฏิรูปครั้งนี้จึงจะมุ่งการกระจายบทบาทหน้าที่และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่มีความพร้อมเข้ามาร่วมจัดหรือส่งเสริมดูแลการจัดการศึกษา รวมทั้งเปิดโอกาสให้สถานศึกษาสามารถพัฒนาการจัดการศึกษาอย่างมีอิสระตามบริบทเศรษฐกิจและภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทไปเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนและกำกับดูแลมาตรฐาน

วาระที่ ๑๗ ปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) เป็นการปฏิรูประบบจัดการงบประมาณใหม่โดยให้อำนาจงบดำเนินการไปให้ผู้เรียนโดยตรงตามความจำเป็นที่แท้จริงของผู้เรียนแทนที่จะจ่ายให้ส่วนกลางไปกระจายให้สถานศึกษาตามรายชื่อของผู้เข้าศึกษา ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนในเมืองและชนบทรวมถึงการปรับขนาดสถานศึกษาให้มีขนาดพอเหมาะ และสามารถยกระดับสถานศึกษาที่ไม่มีคุณภาพและไม่ได้มาตรฐานขึ้นมาให้เท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

วาระที่ ๑๘ ปฏิรูประบบการเรียนรู้ เป็นการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้แบบใหม่ให้กับคนไทยทั้งประเทศโดยเริ่มตั้งแต่การส่งเสริมพัฒนาการที่ได้มาตรฐานตั้งแต่มารดาตั้งครรภ์ การเรียนรู้ปฐมวัยให้เป็นรากฐานที่ดีของชีวิตเด็ก การเรียนรู้ขั้นพื้นฐานที่ให้ความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะที่ดีแก่เด็กทุกคนตลอดจนในวัยเรียน การเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนไทยทุกช่วงวัย รวมถึงผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ที่เข้าถึงข้อมูล

^{๓๘} รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

ความรู้สมัยใหม่อย่างเท่าเทียม เพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในสังคมพหุวัฒนธรรม

นอกจากนี้ ในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ในระยะต่อมายังได้เร่งดำเนินการสืบเนื่องเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าของกระบวนการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรมสามารถตอบโจทย์ความต้องการของการเรียนรู้ของคนไทยทุกช่วงวัย และสามารถนำไปดำเนินการให้บรรลุผลได้จริง โดยการปรับการทำงานคณะอนุกรรมการเดิมในคณะปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นคณะทำงานเชิงประเด็นอีก ๔ ประเด็น คือ ๑) การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน (รวมปฐมวัย) ๒) การปฏิรูปการอาชีวศึกษา ๓) การปฏิรูปการอุดมศึกษา และ ๔) การปฏิรูปการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อพัฒนาประชากรทั้ง ๗๐ ล้านคน (รวมแรงงานต่างด้าว) โดยการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่ต้องถือว่าการศึกษายเป็นประเด็นปัญหาข้าม (Cross – Cutting Issues) ซึ่งคณะทำงานทั้ง ๔ ชุดดังกล่าว ได้จัดทำรายงาน เพื่อนำเสนอผลการดำเนินงานรวมทั้งข้อเสนอแนะที่สามารถผนวกเพิ่มเติมเข้ากับประเด็นการปฏิรูปทั้ง ๓ วาระหลัก ๒๒ ประเด็นปฏิรูป รวมเป็นการปฏิรูปทั้งหมด ๒๖ ประเด็นในรอบที่ ๑ ดังกล่าวข้างต้น รวมถึงเนื้อหาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การปฏิรูปและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะเชื่อมโยงกับกรอบการปฏิรูปกรอบที่ ๒ และ ๓ ต่อไป

สาระสำคัญของแนวคิดของการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาคนคือการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ไปสู่การจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อคนไทยทั้งปวงทุกช่วงวัย โดยรัฐต้องกระจายบทบาทความรับผิดชอบออกไปยังทุกภาคส่วน รวมถึงระดับพื้นที่และสถานศึกษา ผนวกบทบาทรัฐเองมาเป็นผู้กำกับดูแลและส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดผู้จัดและการจัดการศึกษาที่หลากหลายตอบโจทย์การพัฒนาพื้นที่และการพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งอุดหนุนค่าใช้จ่ายการศึกษาโดยตรงถึงผู้เรียน เพื่อให้เป็นคานงัดสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพการศึกษา โดยมีกลไกระดับชาติขึ้นมาเป็นหน่วยนโยบายประสานการทำงานกับรัฐบาลและทุกภาคส่วน เพื่อให้การปฏิรูปทุก ๆ ด้านทั้งด้านระบบบริหารจัดการ การเงินการคลัง และระบบบุคลากร สามารถดำเนินการปฏิรูปไปได้อย่างต่อเนื่องจนเป็นผลสำเร็จโดยปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

ในการดำเนินการตามสาระสำคัญดังกล่าวนี้ คณะกรรมการฯ ได้กำหนดเป้าหมายและสิ่งที่คาดหวังว่าคนไทยและสังคมไทยจะได้รับจากกระบวนการปฏิรูปครั้งนี้ ดังนี้

๑. การเป็นประเทศแนวหน้าของโลก ทั้งในด้านความสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจและความมั่นคง ผาสุกทางสังคม บนพื้นฐานการมีนโยบาย เป้าหมาย และมาตรฐานการศึกษาชาติที่ชัดเจน ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนท้องถิ่นตามบริบทของพื้นที่และของประเทศ เป็นระบบการศึกษาใหม่ที่ทำให้การเรียนรู้ที่หลากหลายและเท่าทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมของโลก

๒. การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคนไทยทุกภาคส่วน ปรับเปลี่ยนระบบการจัดการศึกษาให้กระจายบทบาทหน้าที่ไปสู่ภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความพร้อมที่จะเข้ามาร่วมจัดหรือร่วมสนับสนุน หรือตรวจสอบการจัดการศึกษาในพื้นที่ของตน เพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาตลอดจนขจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และสร้างภาวะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาไปในขณะเดียวกัน

๓. เด็กที่อยู่บนแผ่นดินไทยทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม ตั้งแต่ระดับปฐมวัยให้ได้รับการดูแลอย่างถูกต้องตามมาตรฐานสากลตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ดีมีทักษะความพร้อมสู่โลกการทำงาน และการใช้ชีวิตอย่างฉลาดได้เท่าทัน ลดปัญหาความเสี่ยงในเด็กเยาวชน เช่น ปัญหาแม่วัยรุ่น ปัญหาการใช้สิ่งเสพติด ปัญหาความรุนแรง

๔. การสร้างสัมมาชีพทั่วทุกพื้นที่ จากการขยายกรอบการศึกษาให้ครอบคลุมการศึกษาตลอดชีวิต สำหรับแรงงานทุกช่วงวัยจนถึงผู้สูงอายุ มุ่งให้คนไทยทุกท้องถิ่นสามารถสร้างงานสร้างอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืนในชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้

๕. อัตราการมีงานทำของทุกภาคผลิตที่ไทยมีศักยภาพแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น สร้างมูลค่าเพิ่มและความก้าวหน้าในงานอาชีพให้กับคนไทยทุกช่วงวัย และต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ

๖. งบประมาณการศึกษาและการพัฒนาคนถูกใช้อย่างคุ้มค่าและมีความเป็นธรรมมากขึ้น จัดความเหลื่อมล้ำของโรงเรียนในชนบทด้วยวิธีการจัดสรรงบประมาณที่แปรผันตามสภาพผู้เรียนและพื้นที่ที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

๗. ระบบการบริหารจัดการการศึกษาใหม่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสูง มีภาวะรับผิดชอบและตรวจสอบได้ โรงเรียนทุกแห่งมีขนาดที่เหมาะสมและเอื้อต่อการเรียนรู้ มีการบริหารจัดการในระดับสถานศึกษาหรือศูนย์เรียนรู้รูปแบบต่าง ๆ ที่ปราศจากข้อจำกัดจากระบบราชการ สามารถจัดการเรียนรู้ที่หลากหลายตอบสนองความต้องการผู้เรียนและชุมชนในทุกพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

๘. การวางแผนกำลังคนของประเทศตั้งอยู่บนฐานข้อมูลที่ทันสมัย สามารถติดตามผู้เรียนเป็นรายบุคคล โดยเฉพาะผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สามารถนำการศึกษาที่มีคุณภาพเข้าไปถึงกลุ่มเป้าหมายเฉพาะได้อย่างเท่าเทียม ทั้งเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการมีงานทำของผู้ที่ด้อยโอกาสกว่าในสังคม

๙. ระบบการศึกษาไทยเป็นระบบการศึกษาที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง บนฐานการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรมที่มีการลงทุนอย่างถึงพร้อมและการขยายผลที่ดีผ่านเครือข่ายระดับพื้นที่ที่ครอบคลุมในทุกภูมิภาคของประเทศ

๑๐. สังคมไทยเป็นสังคมอุดมปัญญาที่พลเมืองทุกคนมีแรงบันดาลใจและทักษะการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีความรู้ความสามารถและคุณลักษณะที่เหมาะสมกับการเป็นอารยะประเทศ และการเป็นสังคมที่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขบนความหลากหลายทางวัฒนธรรม

นอกจากนี้ เพื่อให้การเตรียมการรองรับกระบวนการปฏิรูปที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งในระยะสั้นและระยะยาวตามมาเป็นไปอย่างมีระบบต่อเนื่อง และสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมกับประชาชนได้จริง คณะกรรมาธิการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงได้ดำเนินการศึกษา และเตรียมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญเพื่อให้เกิดกลไกและเครื่องมือที่จำเป็นเร่งด่วนต่อการปฏิรูป การศึกษา ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ พ.ศ. รวมถึงแนวทางการจัดทำร่างกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาด้านต่าง ๆ เพื่อนำเสนอให้ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนการเสนอรายงานการปฏิรูปการศึกษาและพัฒนามนุษย์ของประเทศต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมทั้งร่างกฎหมายที่ต้องดำเนินการต่อเพื่อสนองต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

หน้าว่าง

ภาคผนวก ค

สรุปข้อเสนอการปฏิรูปด้านการศึกษาจากองค์กรต่าง ๆ

หน้าว่าง

สรุปข้อเสนอการปฏิรูปด้านการศึกษาจากองค์กรต่าง ๆ

๑. ข้อเสนอปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ข้อเสนอปฏิรูป	ผู้เสนอ/ผู้จัดทำ
<p>๑. ระบบการคลังด้านการศึกษา</p> <p>๑.๑ จัดให้มีคู่มือการศึกษา จัดสรรตรงให้แก่ผู้เรียนตามความจำเป็นของผู้เรียนและสภาพโรงเรียนที่ต้องใช้จริงตามมาตรฐานช่วงชั้นการศึกษา ผู้เรียนจะนำคู่มือไปชำระเมื่อเข้าศึกษาในสถานศึกษาทั้งรัฐและเอกชน และสถานศึกษาจะนำคู่มือไปขอรับเงินจากรัฐ ประชาชนที่ไม่รับคู่มือสามารถลดหย่อนภาษีของผู้ปกครองได้เช่นเดียวกับเงินบริจาค</p> <p>๑.๒ จัดสรรงบดำเนินการเพิ่มพิเศษ ช่วยเหลือเยาวชนด้อยโอกาสที่ต้องการค่าใช้จ่ายดำเนินการเป็นพิเศษนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่รัฐจัดให้ รวมถึงเยาวชนที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย สามารถรับการศึกษาขั้นพื้นฐานได้โดยไม่เป็นภาระแก่สังคมไทย</p> <p>๑.๓ ปรับระบบจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมระหว่างงบส่วนกลางและงบสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอและสามารถบริหารงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายด้วยตนเอง พร้อมทั้งมอบความรับผิดชอบต่อผลการศึกษาให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษานั้นๆ</p>	<p>สปช.</p> <p>สปช.</p> <p>สปช.</p>
<p>๒. คุณภาพสถานศึกษาและการบริหารจัดการสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ</p> <p>๒.๑ ปรับขนาดห้องเรียนและขนาดโรงเรียนให้เหมาะสมกับการบริหารให้เกิดคุณภาพ</p> <p>๒.๒ สนับสนุนให้มีการกระจายตัวของโรงเรียนที่มีคุณภาพ ไปอย่างทั่วถึง</p> <p>๒.๓ จัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อบริหารจัดการการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ อาทิ ระบบฐานข้อมูลนักเรียนที่ถูกต้องและทันสมัย เช่น จำนวนนักเรียน ผลการเรียนรายบุคคลเพื่อใช้เป็นเครื่องมือติดตามการเปลี่ยนแปลงผลสัมฤทธิ์การส่งต่อผู้เรียน เป็นต้น ระบบฐานข้อมูลครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนผลิต พัฒนา และการกระจายครูที่เหมาะสม</p>	<p>สปช.</p> <p>สปช.</p> <p>ศธ. ทก.^{๓๙}</p>
<p>๓. การแก้ปัญหาเด็กออกกลางคัน ดูแลเด็กออกกลางคันให้ได้รับการศึกษาภาคบังคับเป็นอย่างดีและได้รับการดูแลอื่นๆที่เหมาะสม โดยใช้ระบบฐานข้อมูลเป็นเครื่องมือช่วยติดตามดูแลเด็กกลุ่มนี้</p>	<p>ศธ.</p>

^{๓๙} ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย (ปรับปรุงตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘). ประมวลผลโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มกราคม ๒๕๕๘.

ข้อเสนอปฏิรูป	ผู้เสนอ/ผู้จัดทำ
๔. การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพด้วยเทคโนโลยีทางไกลและเทคโนโลยีทางการศึกษา ใช้การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) เพื่อแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กที่ครูไม่ครบชั้น ครูนำบทเรียน off line มาเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนรู้ได้ ส่งเสริมโรงเรียนไกลกังวลเป็นโรงเรียนต้นทางที่มีคุณภาพ	ศธ.
๕. ขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนที่พลาดโอกาสทางการศึกษา เพื่อให้ประชาชนที่พลาดโอกาสทางการศึกษาในระดับโรงเรียน สามารถหาความรู้ด้วยตนเองอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง โดยจัดการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย เพื่อสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพหรือเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อ	ศธ.
๖. ผลักดันกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพื่อให้เกิดการพัฒนาย่างรวดเร็วและยั่งยืน อาทิ พ.ร.บ.สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา พ.ศ. และร่างพ.ร.บ.กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมคุณภาพการเรียนรู้ พ.ศ. ...	ศธ. ^{๔๐}

๒. ข้อเสนอปฏิรูปที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน

ข้อเสนอปฏิรูป	ผู้เสนอ/ผู้จัดทำ
<p>๑. หลักสูตรและกระบวนการจัดการเรียนการสอน</p> <p>๑.๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๔ แนวการจัดการศึกษา เพื่อให้มีหน่วยงานในลักษณะ “กรมวิชาการ” รับผิดชอบโดยตรงเรื่องการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน</p> <p>๑.๒ ผ่อนคลายหลักสูตรแกนกลาง โดยเฉพาะการลดเกณฑ์ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ลงเพื่อให้สถานศึกษามีโอกาสพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาของตนให้สอดคล้องกับบริบทและความจำเป็นเฉพาะ รวมทั้งเลือกจุดเน้นเพื่อแก้ปัญหาคุณภาพการเรียนรู้เฉพาะของแต่ละสถานศึกษา</p> <p>๑.๓ ปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่เน้นกระบวนการพัฒนาให้เด็กสามารถคิด วิเคราะห์ มีทักษะชีวิต และทักษะในการประกอบอาชีพ มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม</p>	<p>สนช.</p> <p>สปช. ศธ.</p> <p>ศธ.^{๔๑}</p>

^{๔๐} ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย (ปรับปรุงตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘). ประมวลผลโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๔๑} ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย (ปรับปรุงตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘). ประมวลผลโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มกราคม ๒๕๕๘.

ข้อเสนอปฏิรูป	ผู้เสนอ/ผู้จัดทำ
<p>๒. การวัดและประเมินผลการศึกษา</p> <p>๒.๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเด็น กระบวนการวัดและประเมินผลการจัดการศึกษา มาตรา ๔๙ และ พ.ร.ฎ. สมศ. เพื่อให้ สมศ. ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และปรับบทบาท สมศ. ให้เป็นหน่วยประเมินเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา โดยไม่สร้างภาระแก่สถานศึกษาเกินควร</p> <p>๒.๒ ปรับแก้ระเบียบ กฎกระทรวง หลักเกณฑ์การประเมิน ให้สะท้อนคุณภาพทั้งการบริหารสถานศึกษา คุณภาพการจัดการเรียนการสอน ผลสัมฤทธิ์และผลลัพธ์ที่เกิดกับผู้เรียน ยกเลิกการประเมินครูจากผลงานทางวิชาการ</p> <p>๒.๓ ปรับปรุงระบบการประกันคุณภาพการศึกษา สร้างความเข้าใจในการประกันคุณภาพ และบุคลากรเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และบุคลากรทุกคนลงมือปฏิบัติตามกระบวนการประกันคุณภาพ</p> <p>๒.๔ ลดการทดสอบจากส่วนกลางที่ไม่จำเป็น เช่น LAS/NT เป็นต้น คงไว้เพียงการทดสอบเพื่อจบการศึกษา เช่น ONET ในระดับประถม ๖ และ มัธยม ๖ รวมทั้งปรับรูปแบบจากการทดสอบอย่างเดียวไปสู่การประเมินผู้เรียนเป็นรายบุคคล ตลอดเวลาตามสภาพจริง</p>	<p>สนช. สปช. ศธ.</p> <p>สปช.</p> <p>สปช.</p> <p>สปช.</p>
<p>๓. การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา</p> <p>๓.๑ ลดการสั่งการ ลดกิจกรรมที่เพิ่มภาระครูหรือดึงครูออกจากห้องเรียน ปรับการเรียนการสอนให้ครูใช้เวลาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีเวลาเตรียมการสอน ให้นักเรียนได้ลงมือปฏิบัติจริง สามารถประเมินผู้เรียนเพื่อพัฒนาตามสภาพจริงได้ (Embedded Formative Assessment) พัฒนาครูบนงาน คือจัดการเรียนการสอนให้เป็นการเรียนรู้ตลอดเวลา</p> <p>๓.๒ จัดทำแผนบริหารจัดการครู เพื่อวางแผนการผลิต พัฒนาและการกระจายครูที่มีคุณภาพและประสบการณ์ไปสู่โรงเรียนขนาดต่างๆอย่างเหมาะสม ควบคู่กับการกำหนดมาตรการจูงใจให้ครูผู้สอนและครูที่บรรจุใหม่มาสอนในภูมิภาคเ็นาเดิมหรือพื้นที่ชนบทห่างไกล รวมทั้งปรับปรุงการประเมินผลการปฏิบัติงานของครูและยกระดับมาตรฐานวิชาชีพที่เชื่อมโยงกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียน</p>	<p>สปช. ศธ.</p> <p>ศธ.^{๔๒}</p>

^{๔๑} ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย (ปรับปรุงตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘). ประมวลผลโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๔๒}

ข้อเสนอปฏิรูป	ผู้เสนอ/ผู้จัดทำ
<p>๔. การจัดการศึกษาเด็กปฐมวัย</p> <p>๔.๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเด็นการจัดการศึกษาปฐมวัย มาตรา ๑๘ เพื่อยกระดับการศึกษาปฐมวัย และเพื่อให้เด็กตั้งแต่แรกเกิดได้รับการดูแลเลี้ยงดูอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี</p> <p>๔.๒ ยกระดับการจัดการศึกษาระดับอนุบาล ให้ได้มาตรฐานการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย ใจ อารมณ์ สังคมและปัญญา สามารถวัดได้ตามตัวชี้วัดมาตรฐานสากล</p>	<p>สนช.</p> <p>สปช.</p>
<p>๕. การจัดการศึกษากับอาชีพ</p> <p>๕.๑ จัดการเรียนร่วมหลักสูตรอาชีวศึกษาและมัธยมปลาย (ทวิศึกษา) เมื่อเรียนจบได้วุฒิการศึกษา ๒ ใบทั้งสายอาชีพและสายสามัญ (Dual-Degree) โดยเรียนสายสามัญในโรงเรียน สพฐ. ควบคู่กับการเรียนอาชีวศึกษาตามหลักสูตร ปวช. กับสถานศึกษา สอศ. เพื่อผู้เรียนสามารถนำไปประกอบอาชีพได้</p> <p>๕.๒ จัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษาในรูปแบบความร่วมมือสถานศึกษาและสถานประกอบการ (Dual System) มุ่งให้นักศึกษาได้ฝึกปฏิบัติจริงและเมื่อจบการศึกษาแล้วสามารถประกอบอาชีพได้ทันที</p> <p>๕.๓ จัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษาเพื่อสร้างการมีงานทำและตอบสนองสายอาชีพที่ขาดแคลน โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำแผน/โครงการผลิตบุคลากรสายอาชีพที่ขาดแคลน และยกระดับคุณภาพทักษะพิเศษ รวมทั้งให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถจัดหลักสูตรผสมผสานการอาชีพโดยปรับจากหลักสูตรแกนกลาง สามารถถ่ายโอนหรือเทียบโอนผลการเรียนและประสบการณ์ไปยังต่างสถานศึกษาเพื่อให้การเรียนต่อเนื่องและลดเวลาให้ผู้เรียน ดำเนินการเรื่องการอ้างอิงมาตรฐานการอาชีพ เพื่อปรับมาตรฐานการศึกษา</p> <p>๕.๔ จัดทำแนวทางและมาตรการจูงใจให้สถานศึกษาและสถานประกอบการจัดการศึกษารูปแบบทวิภาคีสหกิจศึกษาเพิ่มขึ้น เพื่อให้เกิดการผลิตกำลังคนมีคุณภาพและเป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงาน</p> <p>๕.๕ พัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้เชื่อมโยงกับระบบคุณวุฒิวิชาชีพ นำไปสู่การวางเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ ที่มีกลไกการวัดและประเมินผลเพื่อเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ (Credit Transfer) หน่วยการเรียนรู้ (Credit Bank) ที่ชัดเจน</p>	<p>ศธ.</p> <p>สนช. ศธ.</p> <p>สปช.</p> <p>ศธ. ภาคเอกชน และสอศ.^{๔๓}</p> <p>ศธ. รง. สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ สมาคมและองค์กรวิชาชีพ^{๔๔}</p>

^{๔๓} ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย (ปรับปรุงตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘). ประมวลผลโดย **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** มกราคม ๒๕๕๘.

^{๔๔} ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย (ปรับปรุงตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘). ประมวลผลโดย **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** มกราคม ๒๕๕๘.

ข้อเสนอปฏิรูป	ผู้เสนอ/ผู้จัดทำ
<p>๖. การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีทักษะทางอาชีพ สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้ การเข้าสู่ AEC ลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา ทั่วถึงเป็นธรรมและมีคุณภาพ</p>	สนช.

๓. ข้อเสนอปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลของระบบการศึกษา

ข้อเสนอปฏิรูป	ผู้เสนอ/ผู้จัดทำ
<p>๑. ระบบการบริหารเพื่อการจัดการศึกษา ปรับระบบการบริหารเพื่อการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ตามหลักการแยกบทบาทผู้กำหนดนโยบาย (Regulator) และผู้จัดบริการการศึกษา (Operator / service provider) ออกจากกัน</p>	สปช.
<p>๒. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับสถานศึกษา</p> <p>๒.๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเด็นความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา มาตรา ๕๙ ประกอบกับ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓๕ เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ตามมาตรา ๓๙ และ มาตรา ๔๐</p> <p>๒.๒ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษาให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์ โดยกำหนดกฎหมาย/มาตรการว่าด้วยเรื่องขนาดสถานศึกษา ขนาดชั้นเรียน การจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก การส่งเสริมความเป็นอิสระของสถานศึกษา</p> <p>๒.๓ ยกร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมสถานศึกษานิติบุคคลในกำกับ พ.ศ. ... เพื่อกระจายอำนาจและความรับผิดชอบสู่สถานศึกษา ให้สถานศึกษาบริหารจัดการที่เป็นอิสระ คล่องตัว มีคุณภาพประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น</p>	<p>สนช.</p> <p>สปช.</p> <p>สปช. ศธ.</p>
<p>๓. การกระจายอำนาจให้พื้นที่มีบทบาทในการจัดการศึกษา (Area-based Education) ผลักดันกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ที่นำไปสู่การเกิดสภาพการศึกษารัฐหรือสมัชชาการศึกษาจังหวัดหรือคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีบทบาทหน้าที่และรับผิดชอบในการขับเคลื่อนการศึกษาในระดับพื้นที่ให้มีคุณภาพ เชื่อมโยงกับกลไกนโยบายระดับชาติ</p>	สปช.

ข้อเสนอปฏิรูป	ผู้เสนอ/ผู้จัดทำ
<p>๔. การบริหารจัดการครูและบุคลากรทางการศึกษา</p> <p>๔.๑ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อส่งเสริมให้คณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครู (สกสค.) เป็นองค์กรทางวิชาชีพอย่างแท้จริง ตามหลักธรรมาภิบาล (โปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้)</p> <p>๔.๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อส่งเสริมให้คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ทำหน้าที่สอดคล้องกับตามหลักธรรมาภิบาล (โปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้)</p> <p>๔.๓ แก้ปัญหาการขาดแคลนครูและผู้บริหาร โดยปรับแก้กฎ/ระเบียบการจัดหาครูและผู้บริหารที่เหมาะสมให้กับสถานศึกษาอย่างทันท่วงที หรือปรับให้สถานศึกษาสามารถใช้งบประมาณเพื่อจัดหาครูมาเสริมในวิชาที่ขาดแคลน/ทดแทนการบรรจุครูแบบเดิม รวมทั้งเร่งรัดโครงการผลิตครูคุณภาพรุ่นใหม่จากท้องถิ่นสู่ท้องถิ่น(โครงการครูทายาท) เพื่อทดแทนครูที่กำลังเกษียณอายุจำนวนมากในไม่เกิน ๑๐ ปี และพัฒนาสมรรถนะครูประจำการบนการปฏิบัติงานประจำ</p> <p>๔.๔ การประเมินเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาชีพ ต้องสอดคล้องกับผลการพัฒนาผู้เรียน ทั้งความรู้และคุณลักษณะและทักษะชีวิต รวมทั้งหาความสมดุลระหว่างการควบคุมคุณภาพการศึกษากับภาระงานที่เพิ่มขึ้น</p>	<p>สนช.</p> <p>สนช. สปช.</p> <p>สปช.</p> <p>ศธ.</p>
<p>๕. หน่วยงานวิจัยระบบการศึกษา</p> <p>มีหน่วยงานในระยะยาวทำหน้าที่ด้านการวิจัยระบบการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญต่อการสร้างอนาคตและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศทั้งในด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสร้างนวัตกรรม</p>	<p>สปช.</p>

ภาคผนวก ง
สรุปความเห็นของผู้ชี้แจง

หน้าว่าง

สรุปความเห็นของผู้ชี้แจง

คณะอนุกรรมการได้เชิญบุคคลดังต่อไปนี้มาชี้แจงต่อที่ประชุม^{๔๔} คือ

๑. พลตำรวจตรี ปรีชา สมุทรเปาพะยะ
๒. พันตำรวจเอก วิรุทธิ์ ศิริสวัสดิบุตร
๓. พันตำรวจเอก ภรภัทร เพ็ชรพยาบาล

ผู้ชี้แจงได้แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การแยกงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ตามที่คณะอนุกรรมการได้กำหนดประเด็นสำหรับการพิจารณาการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย ภารกิจ โครงสร้าง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานโดยประชาชนนั้น ผู้มาชี้แจงมีความเห็นว่า สิ่งที่สำคัญที่สุดคือเรื่องของโครงสร้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตำรวจทั้งหมด ควรต้องทำความเข้าใจกับประชาชนใหม่ว่า คำว่า “ตำรวจ” หมายถึง ตำรวจที่เป็นบทบาทหน้าที่ (function) หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๖) วางหลักไว้ว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพัสดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปรามปราม แสดงให้เห็นได้ว่าบุคคลใดก็ตามที่มีหน้าที่ในการตรวจตรารักษากฎหมายตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้นั้นก็เป็นการตำรวจเพียงแต่ไม่ได้เรียกว่า “ตำรวจ” งานของตำรวจนั้นกระจายอยู่ในทุก กระทรวง ทบวง กรม คำว่า “ตำรวจ” มาจากคำว่า “ตรวจ” ดังนั้น บุคคลใดมีหน้าที่ในการตรวจตรารักษากฎหมายเป็นตำรวจทั้งสิ้น การที่ตำรวจไม่มีมียศจึงมีอยู่ในปัจจุบันแล้ว เช่น เจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากร เจ้าหน้าที่ของกรมสรรพสามิต เจ้าหน้าที่ประมง เจ้าหน้าที่ศุลกากร เหล่านี้เป็นตำรวจในบทบาทหน้าที่ (function) แต่หัวใจสำคัญ คือ บุคคลเหล่านี้ไม่มีอำนาจสอบสวน ทุกหน่วยงานที่ไปจับกุมผู้กระทำความผิดก็ต้องส่งให้เจ้าพนักงานสอบสวนคือตำรวจดำเนินการต่อไป

ปัจจุบันระบบงานสอบสวนของตำรวจอยู่ภายใต้การจัดโครงสร้างแบบทหาร มียศและวินัยเหมือนทหาร ซึ่งวินัยในตำรวจมีความคล้ายคลึงกับวินัยของทหารมาก แต่บทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานสอบสวนนั้นมีลักษณะงานแบบพลเรือน โดยในต่างประเทศก็มีระบบงานสอบสวนที่เป็นลักษณะงานแบบพลเรือนเช่นเดียวกัน การมีเครื่องแบบมิได้หมายความว่าต้องมียศ ทุกกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็มีเครื่องแบบแต่ก็ไม่ได้มียศแต่อย่างใด เพราะการที่มียศนั้นจะต้องมีกฎหมายอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องอีกจำนวนมาก

ส่วนการโอนภารกิจของตำรวจมีอยู่ในข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่เสนอให้ถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้

๑. ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการบังคับใช้กฎหมายในงานจราจรไปให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม เช่น เทศบาลดำเนินการ

^{๔๔} รายละเอียดปรากฏในบันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ครั้งที่ ๗ วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

๒. ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการ

๓. ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานท่องเที่ยวไปให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการ

๔. ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและการบริหารจัดการจราจรในพื้นที่ทางหลวงไปให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการ

๕. ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานรถไฟไปให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการ

๖. ถ่ายโอนภารกิจด้านป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดและรักษาความสงบในเขตน่านน้ำไทย (ตำรวจน้ำ) ไปให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการ

๗. ถ่ายโอนภารกิจด้านการตรวจคนเข้าเมืองไปให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการ

หากถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ออกไปนอกสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ส่งผลให้ระบบศหายไป ซึ่งไม่ได้ไปเสียของบุคคลเหล่านี้ ใครมียศอะไรก็ยังเป็นของบุคคลนั้นเหมือนกับเจ้าพนักงานดับเพลิง เจ้าพนักงานทะเบียนที่เมื่อก่อนมียศแต่ในปัจจุบันนี้ไม่มียศแล้ว ดังนั้น การที่จะทำให้ระบบศหายไปถึงไม่ใช่สิ่งที่ดำเนินการได้ยาก

(ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ มาตรา ๒๘๒ (๘) วางหลักไว้ว่า ให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมตามแนวทางดังต่อไปนี้

(๘) ปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีใช้ภารกิจหลักของตำรวจไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในกระบวนการยุติธรรม กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม กระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่ระดับจังหวัดและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจ ปรับปรุงระบบงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระ แยกออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและให้พนักงานอัยการ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมีอำนาจสอบสวนร่วมกับหน่วยงาน ด้านการสอบสวนในกรณีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม ปรับปรุงระบบงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีระบบบริหารงานบุคคลที่ยึดหลักความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง และจัดสรรและกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ให้เพียงพอและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การกำหนดตาม (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ที่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาตินี้ ผู้มาชี้แจงนั้นเห็นด้วยกับหลักการของมาตรา ๒๘๒ (๘) เพราะมีความชัดเจนในการกำหนดให้มีการแยกระบบงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้มีความเป็นอิสระด้วย ลักษณะการทำงานสอบสวนคล้ายกับการทำงานวิจัยวิทยาศาสตร์ งานเหล่านี้มีความเป็นอิสระแต่ไม่ได้หมายความว่าห้ามไม่ให้ใครมาข้องเกี่ยวกับ คือ ต้องให้ระบบงานเป็นอิสระตามธรรมชาติของงานเพราะเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลหลักฐาน ปัจจุบันนี้แม้แต่กระบวนการนิติวิทยาศาสตร์สามารถสั่งให้ทำพยานหลักฐานได้ ซึ่งก็มีผู้ดำเนินการให้เพราะว่าอยู่ในระบบชั้นยศ ดังนั้น ควรแยกงานสอบสวนกับนิติวิทยาศาสตร์ออกจากระบบชั้นยศให้ได้ ถ้าไม่แยกออกมาการปฏิรูปจะไม่มีทางประสบความสำเร็จ ระบบงานสอบสวนเป็นงานที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารเป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเสนอศาลออกหมายจับ ดังนั้น จึงไม่ควรนำวัฒนธรรมระบบทหารมาใช้กับงานของตำรวจเพราะลักษณะงานไม่เหมือนกัน

การแยกงานสอบสวนนี้อาจพิจารณาได้ ๒ แนวทาง คือ แยกออกมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเลย โดยสามารถใช้ห้องซังของสถานีตำรวจได้ด้วยการแบ่งมอบอำนาจหน้าที่ไว้ หรือจะแยกออกมาเป็นหน่วยงานภายในโดยยังอยู่ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

อนุกรรมการแสดงความเห็นว่า การแยกออกมาเป็นหน่วยงานภายในโดยยังอยู่ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติในทางปฏิบัตินั้นมีปัญหามาก เพราะการประสานงานของหน่วยงานภายในส่วนราชการ ปัจจุบันมีปัญหาระหว่างการประสานงานระหว่างฝ่าย หรือระหว่างกองก็มีปัญหาด้านการประสานงานกัน หากวัฒนธรรมองค์กรต่างกันการทำงานจะเกิดปัญหาได้ ถ้าหากใช้ห้องซังของสถานีตำรวจแต่ผู้กำกับมีอำนาจควบคุมโรงพักนั้น โดยทางปฏิบัติแล้วจะเกิดปัญหาในการทำงานได้ และถ้าพิจารณาการทำงานของตำรวจต่างประเทศนั้น ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในเชิงป้องกัน (preventive) และการปราบปราม (repression)

ผู้มาชี้แจงแสดงความเห็นว่า ควรต้องทำความเข้าใจว่าสถานีตำรวจคล้ายกับที่ว่าการอำเภอ โดยที่ว่าการอำเภอนั้นสามารถมีหน่วยงานในสังกัดต่าง ๆ ปฏิบัติงานร่วมกันได้ งานสอบสวนก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในสถานีตำรวจจึงน่าจะสามารถปฏิบัติงานได้ไม่เกิดปัญหา

อนุกรรมการแสดงความเห็นว่า นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่หน่วยงานอื่น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในที่ว่าการอำเภอนั้นสังกัดตามกระทรวงอื่น จึงไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

ผู้มาชี้แจงแสดงความเห็นว่า ระบบงานของตำรวจในประเทศที่เจริญแล้วทั่วโลกจะใช้ระบบพลเรือน ทำให้ระบบงานสอบสวนของต่างประเทศไม่มีปัญหาเหมือนประเทศไทย ดังนั้น ต้องนำคำว่าตำรวจออกไปจากเจ้าพนักงานสอบสวน ทำอย่างไรเพื่อให้ตำรวจกับเจ้าพนักงานสอบสวนเป็นคนละคนกัน อาจจะทำโครงสร้างองค์กรใหม่ที่เป็นอิสระแต่ยังให้อยู่ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ๒ ปี จากนั้นให้แยกออกมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

อนุกรรมการแสดงความเห็นว่า จะต้องมีการ “คณะกรรมการ” (board) หรือไม่ เพื่อมาช่วยกำกับดูแล หรือว่าจะไปอยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี และมีกลไกอะไรที่เข้ามาช่วยในการป้องกันมิให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงการทำงานได้ ในอนาคตจะหาวิธีการที่สามารถทำลายวัฒนธรรมของตำรวจ เรื่องอำนาจนิยม ระบบชั้นยศต่าง ๆ ได้หรือไม่ เพราะต่างประเทศตำรวจกับระบบงานสอบสวนนั้นอยู่ด้วยกัน สรุปว่า ขณะนี้มี ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ เป็นหน่วยงานอิสระที่แยกออกมาโดยอาจไปอยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี

แนวทางที่ ๒ ถ้าพิจารณาจากโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่าแบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ส่วนบังคับบัญชา

ส่วนที่ ๒ ส่วนปฏิบัติการ

ส่วนที่ ๓ ส่วนป้องกันและปราบปราม

ส่วนที่ ๔ ส่วนสนับสนุนป้องกันและปราบปราม

ส่วนที่ ๕ ส่วนการศึกษา

ส่วนที่ ๖ ส่วนบริการ เช่น การรักษาพยาบาล

ในทางเลือกนี้จะเพิ่มส่วนสอบสวนเข้าไปซึ่งส่วนสอบสวนนี้จะกำหนดให้มีความเป็นอิสระ

ผู้มาชี้แจงแสดงความเห็นว่า ถ้าจะให้มีความเป็นอิสระจริง ๆ ควรต้องมี “คณะกรรมการ” (board) เพื่อให้มีความอิสระใน ๓ เรื่อง คือ อิสระในการสั่งคดี อิสระในด้านงบประมาณ และอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล ในทางปฏิบัติจะดำเนินการได้ยากเพราะยังมีระบบยอกเยื้องไม่สามารถเป็นหน่วยงานอิสระได้

ประธานอนุกรรมการให้ความเห็นว่า ต่างประเทศให้ระบบงานสอบสวนไปขึ้นกับอัยการ แต่ระบบงานสอบสวนในประเทศไทยจะมีอัยการ ศาล มาคุมตำรวจ เพราะเป็นเรื่องของความยุติธรรม จะไปออกหมายก็ต้องผ่านอัยการ จะไปสอบสวนต้องผ่านอัยการ ตรงนี้เป็นหลักประกันความยุติธรรมในระดับหนึ่งเพราะว่ามีสถานะเป็นตุลาการ หากพิจารณาถึงระบบการบังคับบัญชาจะมีระบบแบบทหารน้อยกว่าของตำรวจ เพราะทางตุลาการนี้พิจารณาตัดสินความถูกหรือผิด แต่ถ้าเป็นงานของตำรวจจะมีหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ดุลพินิจว่าจะทำอะไรจริงจะทำให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข ตำรวจต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยจึงมีหลายส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย รัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนดรายละเอียดทั้งหมดได้ แต่เรื่องความเป็นอิสระจะต้องกำหนดให้สามารถสร้างกลไกต่อไปในทางปฏิบัติได้

อนุกรรมการแสดงความเห็นว่า หากกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้การสอบสวนเป็นอิสระ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างนี้จะต้องมีพระราชบัญญัติขึ้นมารองรับ ดังนั้น แม้ระบบงานสอบสวนจะอยู่ในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ก็มีพระราชบัญญัติฉบับใหม่กำหนดให้มีคณะกรรมการ (board) เพื่อให้มีความเป็นอิสระด้วยจะได้หรือไม่

ผู้มาชี้แจงแสดงความเห็นว่า ทุกวันนี้เรานำกระบวนการสอบสวนให้เป็นส่วนหนึ่งของประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย หรือเป็นเครื่องมือในการปกครอง ส่วนจะเป็นธรรมหรือไม่นั้นไม่มีใครสนใจซึ่งเป็นสิ่งที่ผิด เราจะต้องกำหนดให้มีประสิทธิภาพเป็นหลักของความยุติธรรม แต่ทุกวันนี้ประสิทธิภาพกับหลักความยุติธรรมนั้นแยกออกจากกัน พนักงานสอบสวนคือหลักประกันของระบบความยุติธรรมไม่ใช่ศาล เพราะศาลเป็นปลายทางแล้ว ถ้าจะให้งานสอบสวนอยู่ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไปต้องให้มีคณะกรรมการ (board) แต่ถ้าจะไม่ให้บุคคลที่มาจากตำรวจเข้ามาหรือกำหนดให้มีระบบชั้นยศอย่างนี้ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงขอเสนอทางเลือกที่ ๓ คือ ตั้งสำนักงานสอบสวนคดีอาญาสังกัดกระทรวงยุติธรรม และให้มีรูปแบบการบริหารแบบคณะกรรมการ (board) อาจมีตำรวจเข้ามาบางส่วนแต่ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้เรื่องการสอบสวนและกฎหมาย

อนุกรรมการแสดงความเห็นว่า ถ้าจะให้หลักประกันความยุติธรรมกับประชาชนจริง ๆ ต้องไปที่ต้นเหตุ คือ วัฒนธรรม ความเชื่อ ค่านิยมต่าง ๆ ของระบบตำรวจและสังคมไทยกับระบบอำนาจนิยม ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการแก้ไขปัญหเหล่านี้ หากจะปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องแยกภารกิจและให้ความเป็นอิสระ

ผู้มาชี้แจงแสดงความเห็นว่า เคยเสนอให้มีการติดตั้งกล้อง CCTV ในการสอบสวน เพื่อให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการสอบสวน ซึ่งในปัจจุบันคดีที่มีเยาวชนจะต้องมีการบันทึกภาพและเสียงในการสอบสวนอยู่แล้ว แต่ต้องการให้มีการดำเนินการบันทึกภาพและเสียงในการสอบสวนทุกกรณี มิใช่เฉพาะกรณีคดีของเยาวชนเท่านั้น จะเป็นการยกระดับการทำงานของพนักงานสอบสวนขึ้นมา และป้องกันพยานกลับคำให้การในชั้นศาลหากมีสิ่งแวดล้อมภายนอกมาบิดเบือน รวมทั้ง เป็นการป้องกันพนักงานสอบสวนค้าสำนวน สิ่งสำคัญในการปฏิรูปด้านการบังคับใช้กฎหมายจะต้องทำลายอำนาจการผูกขาดของการสอบสวน เพราะปัจจุบันนี้อำนาจในการสอบสวนถูกผูกขาดอยู่ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรกำหนดให้หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมายใดให้มีอำนาจสอบสวนความผิดนั้น

ประเด็นที่ ๒ การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ประธานอนุกรรมการสอบถามว่า ท่านมีชัย ฤชุพันธุ์ ให้ความสนใจเรื่องการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ถ้าหากนำระบบอาวุโสมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้ตำรวจมีความก้าวหน้าตามสายงาน จึงอยากทราบความเห็น ว่า ถ้าตำรวจไม่ใช้ระบบคุณวุฒิของผู้บังคับบัญชาในการแต่งตั้งโดยใช้ระบบอาวุโส ท่านผู้มาชี้แจงมีความเห็นอย่างไรและจะเป็นการแก้ไข ปัญหาของตำรวจไทยได้หรือไม่

ผู้มาชี้แจงแสดงความเห็นเป็น ๒ ความเห็น ดังนี้

ความเห็นที่ ๑ การนำระบบอาวุโสมาใช้จะเป็นการบั่นทอนกำลังใจของคนขยันและมีความสามารถ พิเศษกว่าคนอื่น และเมื่อถึงจุด ๆ หนึ่งแล้วจะไม่เกิดการแข่งขัน คือ จะมีทั้งส่วนดีและส่วนไม่ดี เพราะ บุคคลที่สอบแข่งขันเข้ามาได้นี้มีความสามารถที่แตกต่างกันอย่างแน่นอน แต่เมื่อรับราชการไปได้ระดับหนึ่ง จะส่งผลให้มีความรู้ความสามารถใกล้เคียงกันจึงเลื่อนระดับขึ้นมาได้ หากเป็นระดับนี้สามารถใช้ระบบ อาวุโสได้ แต่ถ้าเป็นระดับปฏิบัติการเริ่มต้นจะต้องแสดงศักยภาพในการทำงานให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ก่อนจึง จะเลือกบุคคลที่มีความสามารถมากกว่าผู้อื่นเลื่อนตำแหน่งขึ้นมา

ความเห็นที่ ๒ ระบบอาวุโสกับความสามารถเป็นเรื่องเดียวกัน องค์กรจะใช้ระบบอาวุโสได้ต่อเมื่อมี ธรรมาภิบาลอย่างสูงยิ่ง (Good Governance) ระบบการลงโทษทางวินัยต้องเด็ดขาดจะได้ทอนระบบ อาวุโสลงไปเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการไปแยกระบบอาวุโสกับความสามารถออกจากกัน เมื่อระดับอาวุโสได้ แล้วควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง ไม่ใช่พอมีความอาวุโสแล้วจะได้รับการแต่งตั้งทันที

ประเด็นที่ ๓ การกระจายอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ผู้มาชี้แจงแสดงความเห็นว่า การกระจายอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรกระจายอำนาจ สู่จังหวัด ไม่ควรกระจายอำนาจไปสู่ตำรวจภูธรภาค เพราะตำรวจภูธรภาคจะไม่ทราบเรื่องของจังหวัด ส่วน การกำหนดให้ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจนั้นเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ

หน้าว่าง

ภาคผนวก จ

ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐, ๒๕๕๐, ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๘
กับ

(ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
การปฏิรูปด้านการศึกษา

หน้าว่าง

(ร่าง)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
การปฏิรูปด้านการศึกษา

รธน. ๒๕๕๐	รธน. ๒๕๕๐	ร่าง รธน. ๒๕๕๘	ข้อเสนอ ร่าง รธน. ๒๕๕๙
<p>หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ ของชนชาวไทย</p> <p>มาตรา ๔๓ บุคคล ย่อมมีสิทธิเสมอกันในการ รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐ จะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย</p> <p>การจัดการศึกษาอบรม ของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมี ส่วนร่วมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและ เอกชน ทั้งนี้ตามที่</p>	<p>หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา</p> <p>มาตรา ๔๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย</p> <p>ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น</p> <p>การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง</p>	<p>หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๒ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตอนที่ ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย</p> <p>มาตรา ๕๒ บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาที่มีคุณภาพและหลากหลายอย่างทั่วถึง เพื่อการพัฒนาตนเองที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น ความถนัด และศักยภาพของแต่ละบุคคล ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษาสายสามัญและสายอาชีพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับ</p>	<p>หมวด ๑๐</p> <p>มาตรา... บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีคุณภาพตามความถนัด และศักยภาพของแต่ละบุคคลในแต่ละช่วงวัยตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษาสายสามัญและสายอาชีพอย่างทั่วถึงตามบริบทและวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่หลากหลาย และเพื่อการพัฒนากำลังคนที่มีคุณภาพสอดคล้องเป้าหมายการพัฒนาของท้องถิ่นและของชาติ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>

รธน. ๒๕๕๐	รธน. ๒๕๕๐	ร่าง รธน. ๒๕๕๘	ข้อเสนอ ร่าง รธน. ๒๕๕๙
<p>กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรม ขององค์กรวิชาชีพและ เอกชนภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสม จากรัฐ มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพ ในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การ เรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่ งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน</p>	<p>การศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาอบรมและ ส่งเสริมการจัดการศึกษาอบรมขององค์กร วิชาชีพหรือเอกชนเพื่อให้ประชาชนเรียนรู้ ตลอดชีวิต การศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง การศึกษาทางเลือก และการศึกษาประเภทอื่น ที่หลากหลาย ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมี ศีลธรรม มีการพัฒนาจิตใจ และปัญญา</p>	
<p>หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ</p> <p>มาตรา ๘๑ รัฐต้องจัด การศึกษาอบรมและ สนับสนุนให้เอกชนจัด การศึกษาเอกชนจัด การศึกษาอบรมให้เกิด ความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มี กฎหมายเกี่ยวกับ การศึกษาแห่งชาติ</p>	<p>หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๔ <i>แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การ สาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม</i></p> <p>มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตาม แนวนโยบายด้านการศึกษา ดังต่อไปนี้ (๓) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน การจัดการศึกษาในทุกกระดับและทุก รูปแบบให้สอดคล้องกับความ เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัด ให้แผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อ พัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการ</p>	<p>หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ</p> <p>มาตรา ๘๓ รัฐต้องจัด ส่งเสริม และท บำรุงการศึกษาอบรมทุกระดับและทุกรูปแบบ โดย (๑) สนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาอบรม โดยมีผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เพื่อพัฒนาคนให้ เกิดความรู้ มีศีลธรรม มีการพัฒนาจิตใจ ปัญญา และทักษะชีวิต ที่เหมาะสมและ สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ และ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของ</p>	<p>หมวด ... หน้าที่ของรัฐ</p> <p>มาตรา... หน้าที่ของรัฐด้านการศึกษา รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้าน การศึกษา ดังต่อไปนี้ (๑) รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการ และจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรมเพื่อจัด อุปสรรคหรือส่งเสริม ให้ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือ ทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสถานะยากลำบากให้ ได้รับสิทธิทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอด ชีวิตโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น</p>

รธน. ๒๕๕๐	รธน. ๒๕๕๐	ร่าง รธน. ๒๕๕๘	ข้อเสนอ ร่าง รธน. ๒๕๕๙
<p>ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเป็นไทยและสังคม</p> <p>สร้างเสริมความรู้และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ</p>	<p>พัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข</p> <p>(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ</p>	<p>ประเทศและของโลก โดยมีนโยบายการศึกษาที่มีความต่อเนื่องและมีการจัดสรรค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่เพียงพอ</p> <p>(๒) มีการพัฒนาหลักสูตรทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อให้มีการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับภูมิสังคมและพัฒนาการของโลก ส่งเสริมสภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้และสื่อสารอาธรรณะด้านการศึกษา และมีระบบ การทดสอบและประเมินผลการศึกษาที่ทดสอบ การเรียนรู้ ความถนัด และคุณลักษณะผู้เรียนที่ครบทุกมิติ</p> <p>(๓) พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งจัดระบบการให้ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ ที่พึงได้อย่างเหมาะสม และพัฒนาปราชญ์ชาวบ้าน</p> <p>(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา วิจัยและพัฒนาทุกด้าน โดยเฉพาะด้าน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว รวมทั้งการคุ้มครองภูมิปัญญาและสิทธิประโยชน์ที่เกิดขึ้น</p>	<p>(๒) รัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนที่ผ่านเกณฑ์การประเมินตามที่กฎหมายกำหนดโดยเท่าเทียมกัน</p> <p>(๓) รัฐมีหน้าที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและการพัฒนาการศึกษาของจังหวัดและท้องถิ่น ให้องค์กรเอกชนด้านการศึกษาในจังหวัดและท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยและไม่ใช่แสวงหากำไร มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการศึกษา กับกระทรวงศึกษาธิการและรับการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>

รธน. ๒๕๔๐	รธน. ๒๕๕๐	ร่าง รธน. ๒๕๕๘	ข้อเสนอ ร่าง รธน. ๒๕๕๙
		<p style="text-align: center;">ภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวด ๒ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้าง ความเป็นธรรมและความปรองดอง ส่วนที่ ๒ การปฏิรูปด้านต่าง ๆ มาตรา ๒๖๕ ให้มีการปฏิรูปการศึกษา</p> <p>สาธารณสุข สังคม ศิลปวัฒนธรรม และการคุ้มครองผู้บริโภค ตามแนวทางดังนี้</p> <p>(๑) จัดให้มีกลไกเพื่อปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษาและระบบการเรียนรู้ทุกระดับ เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนมีอิสระและความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา สนับสนุนให้ภาคเอกชน ชุมชน และองค์กรบริหารท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการปฏิรูปการศึกษา จัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวโดยตรงแก่ผู้เรียนระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษาอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ส่งเสริมการอาชีวศึกษา และการวิจัยระดับอุดมศึกษา สร้างธรรมาภิบาลในวง</p>	<p>มาตรา... แผนการศึกษาแห่งชาติจะต้องประกอบด้วย</p> <p>(๑) รัฐมีหน้าที่จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติทุกระยะเวลาห้าปี ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา</p> <p>(๒) นโยบายด้านการศึกษาที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องระบุแนวนโยบายที่จะสนับสนุนให้แผนการศึกษาแห่งชาติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วสามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามเวลาที่กำหนดและต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินนโยบายการศึกษาเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และ</p>

รธน. ๒๕๔๐	รธน. ๒๕๕๐	ร่าง รธน. ๒๕๕๘	ข้อเสนอ ร่าง รธน. ๒๕๕๙
		<p>การศึกษา ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นเพื่อขจัดอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษา</p>	<p>ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายงานดังกล่าวได้โดยสะดวก</p> <p>(๓) จัดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่สนับสนุนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งจัดทำข้อมูลสถิติที่สำคัญและบทวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของระบบการศึกษา รวมถึงตัวชี้วัดความก้าวหน้าของแผนการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>

