

รายงาน

ของ

คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ
สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๖

เรื่อง การจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ

กลุ่มงานคณะกรรมการการตำรวจ
สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปช)๒๒๕/๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๕ สิงหาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาเสร็จแล้ว

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกอบด้วย

- | | |
|--|-----------------------------|
| ๑. ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ | ประธานกรรมการ |
| ๒. รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่หนึ่ง | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่สอง | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. ประธานกรรมการปฏิรูปการเมือง | กรรมการ |
| ๕. ประธานกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน | กรรมการ |
| ๖. ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
และกระบวนการยุติธรรม | กรรมการ |
| ๗. ประธานกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น | กรรมการ |
| ๘. ประธานกรรมการปฏิรูปการศึกษา
และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ | กรรมการ |
| ๙. ประธานกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ
การเงินและการคลัง | กรรมการ |
| ๑๐. ประธานกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม
พาณิชย์ การท่องเที่ยวและบริการ | กรรมการ |
| ๑๑. ประธานกรรมการปฏิรูปพลังงาน | กรรมการ |
| ๑๒. ประธานกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข | กรรมการ |

/๑๓. ประธานกรรมการ...

๑๓. ประธานกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
๑๔. ประธานกรรมการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ	กรรมการ
๑๕. ประธานกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส	กรรมการ
๑๖. ประธานกรรมการปฏิรูปการแรงงาน	กรรมการ
๑๗. ประธานกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	กรรมการ
๑๘. ประธานกรรมการปฏิรูปค่านิยม ศิลปะ วัฒนธรรม จริยธรรมและการศาสนา	กรรมการ
๑๙. ประธานกรรมการปฏิรูปการกีฬา	กรรมการ
๒๐. ประธานกรรมการปฏิรูปวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีวิจัย นวัตกรรม และทรัพย์สินทางปัญญา	กรรมการ
๒๑. ประธานกรรมการปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภค	กรรมการ
๒๒. ประธานกรรมการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะการยกร่างรัฐธรรมนูญ	กรรมการ
๒๓. ประธานกรรมการวิสามัญจัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบอนาคตประเทศไทย	กรรมการ
๒๔. ประธานกรรมการวิสามัญการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	กรรมการ
๒๕. ประธานกรรมการวิสามัญประชาสัมพันธ์เพื่อการปฏิรูป	กรรมการ
๒๖. ประธานกรรมการวิสามัญจัดทำเจตนาเหตุดและเจตนารมณ์ในการปฏิรูปของสภา	กรรมการ
๒๗. เลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ	กรรมการ
๒๘. พลเอก ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ	กรรมการ
๒๙. นายสมชาย แสวงการ	กรรมการ
๓๐. นายสุวพันธุ์ ตันยุวรรธนะ	กรรมการ
๓๑. นายวันชัย สอนศิริ	โฆษกกรรมการ
๓๒. นายคณิตร์ ขุริรัง	ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ
๓๓. นางพรรณิ จารุสมบัติ	ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ
๓๔. นายอลงกรณ์ พลบุตร	เลขานุการคณะกรรมการ
๓๕. พลโท จิตติวัจน์ กำลังเอก	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๓๖. นางสาวรสนา ไตสีตระกูล	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

ในการนี้...

ในการนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญกิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ ได้พิจารณาศึกษารายงานของคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๖ เรื่อง การจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการวิชาการวิสามัญกิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว และเห็นชอบให้นำรายงานของคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๖ เรื่อง การจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ บรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ทัศนา บุญทอง

(รองศาสตราจารย์ทัศนา บุญทอง)

รองประธานกรรมการวิชาการวิสามัญกิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติ คนที่สอง
ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการวิสามัญ
กิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สำนักกรรมการ ๑

โทรศัพท์ ๐-๒๒๔๔-๒๖๗๒, ๐-๒๒๔๔-๒๖๘๐

โทรสาร ๐-๒๒๔๔-๒๖๗๐

สำเนาถูกต้อง



(นางนงนุช เศรษฐบุต)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

วรรณพร/ร่าง
ปิยกมล/พิมพ์
จงเดือน/ทาน

(สำเนา)

ด่วนที่สุด

ที่ (สปช) ๒๕๖๓/๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๕ สิงหาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๒๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ แต่งตั้ง
คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย

- | | |
|---|---------------------|
| ๑. ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๒. พลตำรวจเอก วชิรฐ เดชกุญชร | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๓. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ | ประธานกรรมการ |
| ๔. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| โดยการมอบหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | |
| ๕. ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| โดยการมอบหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม | |
| ๖. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้แทน | กรรมการ |
| ๗. อัยการสูงสุด หรือผู้แทน | กรรมการ |
| ๘. เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม หรือผู้แทน | กรรมการ |
| ๙. นายกสภานายความ หรือผู้แทน | กรรมการ |
| ๑๐. พลตำรวจเอก ชาญชิต เพียรเลิศ | กรรมการ |
| ๑๑. พลตำรวจเอก ชัยยง กิริติขจร | กรรมการ |
| ๑๒. นายสมบัติ อารังธัญวงศ์ | กรรมการ |
| ๑๓. นายพงศ์โพยม วาศภูติ | กรรมการ |
| ๑๔. นายเข้มชัย ชุตินวงศ์ | กรรมการ |
| ๑๕. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์ | กรรมการ |
| ๑๖. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น | กรรมการ |
| ๑๗. นายวันชัย สอนศิริ | กรรมการและเลขานุการ |

/บัดนี้ คณะกรรมการ...

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูป วาระที่ ๒ เรื่อง การจัดทำแผนปฏิรูป
กิจการตำรวจ เสร็จแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาต่อไปด้วย
จักขอขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ลงชื่อ ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์

(นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์)

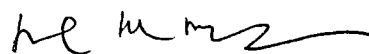
ประธานกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

สำนักกรรมการ ๒

กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการตำรวจ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๕๒ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๕๒

สำเนาถูกต้อง



(นางนารินารต เหนานนุรักษ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๒

สารบัญ

	หน้า
๑. หลักการและเหตุผล	๒
๒. ประเด็นการศึกษา	๒
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๓
๔. สรุปผลการพิจารณา	๓
๔.๑ ความเป็นอิสระของหน่วยงานตำรวจ และควบคุมการแทรกแซงจากทางการเมือง	๓
๔.๒ การวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ป้องกันปัญหา การทุจริตคอร์รัปชัน การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง ในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ	๖
๔.๓ การปฏิรูปงานสอบสวน	๗
๔.๔ การถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีใช้ภารกิจหลักของตำรวจ กลับไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ	๘
๔.๕ เรื่องอื่น ๆ	๙
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน	๙
๕.๑ ความเป็นอิสระของหน่วยงานตำรวจ และควบคุมการแทรกแซงจากทางการเมือง	๑๐
๕.๒ การวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ป้องกันปัญหา การทุจริตคอร์รัปชัน การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง ในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ	๑๔
๕.๓ การปฏิรูปงานสอบสวน	๑๖
๕.๔ การถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีใช้ภารกิจหลักของตำรวจ กลับไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ	๑๘
๕.๕ เรื่องอื่น ๆ	๑๙
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ	๒๒

รายงาน
คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ
พิจารณาศึกษาเรื่อง
การจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ และข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๓) โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง และข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย นั้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานตำรวจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ ๖/๒๕๕๗ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้จัดทำรายงานการปฏิรูป วาระที่ ๖ กิจการตำรวจ เสร็จสิ้น และได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอรายงานผลการพิจารณาให้สภาปฏิรูปแห่งชาติทราบในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘

ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีการพิจารณาประเด็นการปฏิรูปกิจการตำรวจตามที่เสนอ โดยผลการประชุมยังไม่อาจหาข้อยุติได้ ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติจึงมีมติให้เลื่อนการพิจารณารายงานการปฏิรูปกิจการตำรวจ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม วาระปฏิรูปที่ ๖ และมติที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๔ วันพุธที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ รับทราบมติที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๘ และเห็นชอบให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อศึกษาและจัดทำแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐ (๕)

ในการนี้ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติจึงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจในประเด็นหรือในด้านต่าง ๆ รวมถึงการจัดองค์กร โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และภารกิจของกิจการตำรวจ การกำหนดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ การบริหารราชการ และการพัฒนาคุณภาพข้าราชการตำรวจ เพื่อให้กิจการตำรวจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและชอบด้วยธรรมาภิบาล

บัดนี้ คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจได้ดำเนินการพิจารณาศึกษากรอบและแนวทางการปฏิรูปกิจการตำรวจ วาระที่ ๖ เสร็จสิ้นแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาให้สภาปฏิรูปแห่งชาติทราบตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคท้าย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. หลักการและเหตุผล

โดยที่การบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีเหตุและปัจจัยสำคัญอันก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง ทั้งในด้านการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการอำนวยความสะดวกสาธารณะ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการบริหารและการปฏิบัติงานของตำรวจทุกๆ ด้าน ดังจะเห็นได้ว่าเกือบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะมีการเปลี่ยนตัวอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติงานของตำรวจตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมืองนอกจากรับระบบงานบริหารภายในกับโครงสร้างและระบบงานของตำรวจเองก็มีปัญหา จนกระทั่งประชาชนไม่เชื่อถือขาดความเชื่อมั่น และไม่มีควมไว้วางใจต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานสอบสวนคดีอาญาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในภาวะที่ประชาชนไม่เชื่อมั่นว่าพนักงานสอบสวนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและมีประสิทธิภาพแท้จริง มีการร้องเรียนว่าการสอบสวนมีปัญหาตั้งแต่การไม่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษจากประชาชนไม่สอบสวนจับตัวผู้กระทำผิดมารับโทษตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชน ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนกระทั่งมีเสียงเรียกร้องจากสาธารณชนให้มีการปฏิรูปประเทศไทยรวมถึงการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ท่ามกลางกระแสเรียกร้องของประชาชน ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติจึงได้เล็งเห็นความสำคัญของการปฏิรูปกิจการตำรวจ และได้พิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูป โดยระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาสำคัญต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะต้องเร่งรัดแก้ไขหรือทำการปฏิรูปเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย และการอำนวยความสะดวกทางอาญาเป็นไปด้วยความเป็นธรรม สามารถตรวจสอบได้ รวมถึงเพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยแท้จริง

๒. ประเด็นการศึกษา

การศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจในประเด็นหรือในด้านต่าง ๆ รวมถึงการจัดองค์กรและโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และภารกิจของกิจการตำรวจ การกำหนดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ การบริหารราชการ และการพัฒนาคุณภาพข้าราชการตำรวจ เพื่อให้กิจการตำรวจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและชอบด้วยธรรมาภิบาล โดยนำพื้นฐานแนวคิดและผลการศึกษาจากรายงานการปฏิรูปกิจการตำรวจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม รายงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ และรายงานกับข้อมูลจากแหล่งอื่นมาเป็นฐานในการพิจารณา โดยสามารถสรุปผลการพิจารณาตามประเด็นศึกษาที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

๑. ความเป็นอิสระของหน่วยงานตำรวจ และควบคุมการแทรกแซงจากทางการเมือง

๒. การปรับปรุงองค์กรเพื่อวางแนวทางการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๓. การปฏิรูปงานสอบสวน

๔. การถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรงไปดำเนินการ เพื่อแบ่งเบาภาระของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๕. เรื่องอื่น ๆ ได้แก่ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ, การปรับปรุงระบบงานนิติวิทยาศาสตร์, การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน, การพัฒนาระบบงบประมาณของตำรวจ, สร้างกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีประชาชนร้องขอความเป็นธรรม

๓. วิธีการพิจารณาศึกษา

แนวทางการดำเนินการโดยการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ ในประเด็นหรือในด้านต่าง ๆ รวมถึงการจัดองค์กรและโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และภารกิจของกิจการตำรวจ การกำหนดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ การบริหารราชการ และการพัฒนาคุณภาพข้าราชการตำรวจ เพื่อให้กิจการตำรวจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและชอบด้วยธรรมาภิบาลโดยให้ใช้พื้นฐานแนวคิดและผลการศึกษาจากรายงานการปฏิรูปกิจการตำรวจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม รายงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ และรายงานกับข้อมูลจากแหล่งอื่นมาเป็นฐานในการพิจารณาดังนี้

๓.๑ รายงานคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ โดย พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ

๓.๒ รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการคดีในสถานีตำรวจ โดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๓.๓ รายงานการวิจัย เรื่องโครงการประเมินประสิทธิภาพสถานีตำรวจและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗ โดยคณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

๓.๔ เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่องกระบวนการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ตามหลักทางปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีการแต่งตั้งและโยกย้ายระดับผู้บัญชาการ โดย พลตำรวจโท ชัยยง กীরติขจร

๔. สรุปผลการพิจารณา

จากการพิจารณา ศึกษาและค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปผลการพิจารณาตามประเด็นศึกษา ได้ดังนี้

๔.๑ เรื่อง ความเป็นอิสระของหน่วยงานตำรวจ และควบคุมการแทรกแซงจากทางการเมือง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรขนาดใหญ่องค์กรหนึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีข้าราชการตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง ตั้งแต่การรักษาความปลอดภัย พระมหากษัตริย์ รวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญาและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การที่ข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้เข้าไปเกี่ยวข้องและมีบทบาทกับวิถีชีวิตประจำวันของคนทุกคนทุกระดับชั้น

การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปเกี่ยวข้องกับคนทุกระดับชั้นทำให้ถูกแทรกแซงจากทางการเมืองและขาดความเป็นอิสระ ทั้งนี้ เกิดขึ้นจากบริบทปัญหาสังคมไทยกับการเลือกตั้งนักธุรกิจสีเทา ผู้มีอิทธิพล อาศัยตำรวจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์และใช้ช่องทางเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ หรือถ้ามีอำนาจทางการเมืองอยู่แล้วก็จะใช้อำนาจของตำรวจเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจนั้นไว้ ฝ่ายการเมืองจึงมีความพยายามเข้าแทรกแซงการดำเนินงาน โดยเฉพาะแทรกแซงการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานตำรวจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยผู้มีอำนาจจะเข้าไปช่วยเหลือการแต่งตั้ง เกิดการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เอื้อประโยชน์ระหว่างตำรวจและผู้มีอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองธุรกิจสีเทา ช่มชู้ขัดขวางฝ่ายตรงข้าม ตลอดจนการเข้าครอบงำองค์กรกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การเข้าครอบงำองค์กรกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติของฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีจุดประสงค์ในการเข้าไปแต่งตั้งผู้นำองค์กรตำรวจคือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อที่จะควบคุมองค์กรตำรวจและการแต่งตั้งในทุกระดับตำแหน่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำหรับเอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวก ทำให้ตำรวจส่วนหนึ่งเข้าไปรับใช้สำนักการเมือง วิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งเพื่อจะได้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ รวมถึงตัวผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นผู้นำองค์กรตำรวจเองก็จำเป็นต้องอาศัยนักการเมืองเพื่อสร้างความมั่นคงในตำแหน่งของตนส่งผลกระทบต่อองค์กรและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน นอกจากนี้ภายในองค์กรตำรวจเองก็มีระบบอุปถัมภ์ สนับสนุนพรรคพวกของตนให้เจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่ได้มีการพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

การบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เป็นองค์กรในการกำหนดและกำกับนโยบาย และมีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เป็นองค์กรรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคล ซึ่งทั้งสององค์กรมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดย ก.ต.ช. มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และ ก.ตร. มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจนถึงผู้กำกับการ จะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองเข้ามาควบคุมกิจการตำรวจทั้งหมดทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายและการบริหารงานบุคคล รวมถึงการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และหัวหน้าหน่วยในระดับต่างๆ

โดยที่องค์คณะของ ก.ต.ช. และ ก.ตร. ที่เป็นอยู่ทำหน้าที่เป็นเพียงเสมือนตรายางให้กับฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอำนาจเท่านั้น โดยเฉพาะ ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรด้านบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ และ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ก็ตามไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถ กล่าวคือ

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ องค์กรประกอบคณะกรรมการประกอบด้วยด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน, เลขาธิการ ก.พ., ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจาก อดีตตำรวจระดับผู้บัญชาการขึ้นไปซึ่งได้รับการเลือกจากตำรวจระดับผู้กำกับการขึ้นไป จำนวน ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกในสาขาต่าง ๆ จำนวน ๖ คน มาจากการเลือกของ ก.ตร. โดยตำแหน่ง การทำหน้าที่ของ ก.ตร. ตามองค์ประกอบดังกล่าว นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองสามารถครอบงำ

ก.ตร. โดยตำแหน่งได้เกือบทุกคน ในส่วนของอดีตตำรวจที่เข้ามาเป็น ก.ตร. ก็ไม่ได้มีบทบาทอะไรมาก ส่วนใหญ่มาเพื่อปกป้องลูกน้องและสนับสนุนคนของตน และในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกก็จะไม่ทราบถึงประวัติผลงาน และตัวบุคคลในสำนักงานตำรวจแห่งชาติและระเบียบที่เกี่ยวข้องจึงมักไม่แสดงความคิดเห็น

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีนับเป็นประธาน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธาน เลขาธิการ ก.พ., จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๒ คน องค์คณะดังกล่าวยังถูกครอบงำได้ง่ายมากขึ้นจากผู้มีอำนาจ

การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาจากการเลือกและการแต่งตั้งโดยตรงจากฝ่ายการเมือง ย่อมทำให้ไม่มีจุดยืนของตนเองไม่มีเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่ง จำต้องยอมตามฝ่ายการเมืองสั่งการในทุกเรื่องในเมื่อหัวหน้าหน่วยเป็นเช่นนี้แล้วรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็ต้องยอมตามอำนาจของฝ่ายการเมือง เพราะจะได้มีโอกาสก้าวหน้าเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทุกคนมาเป็น ก.ตร. จึงเป็นเสมือนตรายาง (Rubber Stamp) ให้กับฝ่ายการเมือง ไม่กล้าที่จะคัดค้านสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ในเมื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อยู่ในบังคับหรือความครอบงำของฝ่ายการเมืองแล้ว การบีบบังคับระดับล่างได้แก่ ผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ จึงเป็นเรื่องที่ทำได้ง่ายมาก เพราะอำนาจการเสนอแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เมื่อผู้บัญชาการไม่เป็นตัวของตัวเอง ต้องทำตามคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไม่เช่นนั้นอาจถูกย้ายหรือถูกสั่งให้มาประจำ นอกจากนี้การที่จะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการที่ได้ขึ้นอยู่กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรืออาศัยอำนาจภายนอกบังคับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากระบบโครงสร้างของตำแหน่งผู้บัญชาการในตำแหน่งต่างๆ มีคุณค่าและความสำคัญแตกต่างกันผู้บัญชาการทุกคนมุ่งหวังจะได้รับการแต่งตั้งไปยังตำแหน่งที่ดีที่สุด จึงต้องวิ่งเข้าหาฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจภายนอกด้วยเช่นกัน ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสียหายจนไปถึงระดับสถานีตำรวจ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจไม่ได้เป็นไปโดยความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ทำงานหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริง

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมจึงต้องควบคุมการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีความเป็นอิสระพอสมควร ไม่อยู่ในอาณัติของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อจะได้มีจุดยืนในการทำงานของตน ตลอดจนทำให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหันมาทำงานเพื่อสร้างผลงานให้เป็นที่ยอมรับต่อประชาชนและผู้ใต้บังคับบัญชา กล้าเป็นปากเสียงให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบเมื่อต้องทำหน้าที่ในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ไม่ใช่ไม่สนใจวิธีการ ไม่สนใจการทำงาน ขอให้ได้ก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ มุ่งแต่สร้างภาพ อาศัยผู้มีอิทธิพลภายนอกเพื่อผลักดันตนขึ้นเป็นผู้นำองค์กรเช่นในปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลไปถึงผู้บัญชาการ และผู้บังคับการ ก็ต้องสร้างผลงานสั่งสมบารมีเพื่อเป็นที่ยอมรับแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชน เพื่อเจริญเติบโตก้าวหน้าเป็นผู้บริหารองค์กรในระดับสูงต่อไปอีกทั้งต้องสร้างองค์กรตำรวจให้มีการบริหารงานไปตามอำนาจหน้าที่โดยการขับเคลื่อนจากคนในองค์กรเป็นหลักและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ ในการทำงานของตำรวจหากผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามักพัวพันกันส่งเสริมกันได้ ก็จะทำให้องค์กรเป็นปึกแผ่น สามารถทำงานรับใช้ประชาชนได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องไปวิงวอนอิทธิพลภายนอกหรือภายในเข้ามาด้วยการไปปรับใช้หรือซื้อขายตำแหน่ง

แนวทางการปฏิรูปกิจการตำรวจในเรื่องการควบคุมการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองมีดังนี้

(๑) การปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคลของตำรวจ คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) โดยทำให้ ก.ตร. เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของตำรวจที่มีความเป็นอิสระจากการถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจมีเอกภาพ ตลอดจนเป็นองค์กรในการรักษา กฎ กติกาต่างๆ ในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม

(๒) การปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กำกับนโยบายกิจการตำรวจ คือ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เพื่อให้ ก.ต.ช. เป็นองค์กรในการกำหนดนโยบายในการบริหารงานกิจการตำรวจให้มีประสิทธิภาพ สามารถนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

(๓) การทำให้การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นไปโดยปราศจากการครอบงำจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหรืออิทธิพลจากทั้งภายในและภายนอกและภายใน และต้องสร้างความมั่นคงในตำแหน่งให้กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อสามารถใช้ดุลยพินิจและอำนาจของตนได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อองค์กรและประชาชน อีกทั้งตัวของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องเป็นที่ยอมรับจากผู้ใต้บังคับบัญชา อันจะเป็นการสร้าง ความสง่างามในการดำรงตำแหน่งและสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา

๔.๒ เรื่อง การวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

นอกจากปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในระดับต่างๆ จนทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจไม่เป็นธรรมแล้ว สาเหตุปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งส่งผลเป็นอย่างมากต่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจก็คือ กฎเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ที่ยังเป็นช่องทางให้ผู้มีอำนาจสามารถเบี่ยงเบนไปจากหลักการเพื่อตอบสนองความต้องการตัวบุคคลของผู้มีอำนาจ ตลอดจนยังเปิดช่องทางให้สามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาได้อย่างไม่เป็นธรรม เป็นช่องทางในการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งได้

ที่ผ่านมาได้มีการพยายามแก้ไขปัญหาในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่เกิดขึ้นแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ อันจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้มีการกระจายอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจให้ผู้บัญชาการตำรวจในสังกัด แต่ปรากฏว่าการกระจายอำนาจการแต่งตั้งดังกล่าวกลับไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจการแต่งตั้งอย่างแท้จริง เป็นการกระจายอำนาจการแต่งตั้งเพียงโดยนิตินัยเท่านั้น ไม่ได้กระจายในพหุนัย ในทางปฏิบัติการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ผ่านมาผู้บัญชาการไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งอย่างแท้จริง เป็นเพียงผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการถูกแทรกแซงการใช้อำนาจนั่นเอง จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งตำรวจในปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชาในสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริง เพราะมีอำนาจแต่ใช้ไม่ได้ การแต่งตั้งเป็นไปตามการสั่งการของบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลทั้งภายในและภายนอกในขณะนั้น

จากผลการศึกษากระบวนการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ซึ่งถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๙ สรุปได้ว่า มีลักษณะของการใช้ดุลยพินิจสูง ผู้พิจารณาทั้งที่เป็นบุคคลและคณะบุคคล มีข้อจำกัดในการพิจารณาอันเกิดจากปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของตำแหน่ง หรือแม้แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ก็ไม่อาจช่วยให้เกิดความเป็นธรรมได้เท่าที่ควร มีลักษณะของการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจของบุคคลและคณะบุคคลผู้รับผิดชอบ จนทำให้ผลการแต่งตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีลักษณะของการเลือกปฏิบัติและมีความไม่เป็นธรรมทางปกครองและบางกรณีถึงขั้นเป็นการตีความกฎหมายหรือเบี่ยงเบนกฎหมายอันถึงขั้นผิดกฎหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีอำนาจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความถูกต้องเป็นธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ทำให้ข้าราชการตำรวจเสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

อีกทั้งการที่ข้าราชการตำรวจจะไปอยู่ในตำแหน่งใด ที่ใด มิได้เกิดจากผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ไม่มีความเชื่อมโยงโดยหลักเหตุและผลระหว่างความรู้ความสามารถ ผลการปฏิบัติงานกับตำแหน่งใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับการเลื่อนตำแหน่งมีการข้ามลำดับอาวุโสอย่างไม่อาจหาเหตุผลมารองรับได้ และการจะไปดำรงตำแหน่งใดก็เป็น การอ้างความเหมาะสมอีกเช่นกัน ผลของการแต่งตั้งเหล่านี้ก่อให้เกิดการขาดขวัญกำลังใจของข้าราชการตำรวจในภาพรวม ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการอยู่ก็รู้สึกถึงความไม่มั่นคงของตำแหน่ง ส่งผลถึงการปฏิบัติงานโดยทั่วไป และการใช้อำนาจการแต่งตั้งผู้ได้บังคับบัญชาที่จะต้องยอมตามผู้มีอำนาจเหนือกว่า อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

กล่าวโดยสรุปปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจที่ผ่านมาเกิดจากผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้งถูกแทรกแซงไม่มีอิสระในการพิจารณา องค์กรกลางไม่สามารถใช้อำนาจได้ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งไม่สามารถจำกัดกรอบหรือกำหนดแนวทางการใช้ดุลยพินิจได้ โครงสร้างยังมีบางส่วนไม่เหมาะสม มีการกำหนดตำแหน่งที่ไม่เป็นไปตามหลักการวิเคราะห์ปริมาณงานและคุณภาพงานอย่างแท้จริง

ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเป็นไปด้วยความโปร่งใสเป็นธรรมสามารถตรวจสอบได้ อันจะเป็นการสร้างขวัญกำลังใจที่ดีต่อผู้ปฏิบัติงานด้วยความทุ่มเทเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน นอกจากการลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองลงไปแล้วการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในระดับต่าง ๆ ก็ต้องมีการปฏิรูปโดยปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบให้มีความเหมาะสมชัดเจน โปร่งใสตรวจสอบได้ เกิดความเป็นธรรม ลดการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เป็นธรรม เพื่อป้องกันปัญหาการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง ทูจริตต่อหน้าที่ เพื่อเป็นหลักประกันการทำงานของตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถเพื่อก่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนต่อไป

๔.๓ เรื่อง การปฏิรูปงานสอบสวน

ตามที่มีกระแสเรียกร้องจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีการปฏิรูปกิจการตำรวจ โดยเฉพาะประเด็นการปฏิรูปงานสอบสวนนั้น เนื่องจากปัจจุบันงานสอบสวนคดีอาญาของประเทศซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในสภาวะที่ประชาชนไม่เชื่อถือเชื่อมั่นว่าพนักงานสอบสวนได้ปฏิบัติหน้าที่กันอย่างมีประสิทธิภาพและสุจริตอย่างแท้จริง การปฏิบัติงานมีปัญหาตั้งแต่การที่พนักงานสอบสวนบางส่วนไม่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษจากประชาชนคนยากจนหรือไม่มีอำนาจไม่ดำเนินการสอบสวนนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย ส่วนหนึ่งมาจากพนักงานสอบสวน

ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการทางพฤตินัยไม่ได้รับคำร้องทุกข์เพื่อลดสถิติคดีอาญาที่เกิดขึ้นจริง หรือแม้กระทั่งการช่วยเหลือผู้กระทำผิดไม่ให้อำนาจรับโทษตามกฎหมาย อันเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนสร้างความไม่เป็นธรรม และเป็นการทำลายหลักนิติรัฐนิติธรรมพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศอย่างร้ายแรง

ระบบงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เป็นอยู่ปัจจุบันเต็มไปด้วยปัญหาซึ่งสะสมตัวมาอย่างยาวนานไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและถูกทาง ไม่ว่าจะเป็นการแย่งงานสืบสวนสอบสวนออกจากกัน พนักงานสอบสวนมุ่งแต่การทำสำนวนซึ่งเป็นงานเอกสารและเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวน ไม่ออกไปรวบรวมพยานหลักฐาน การทำงานของฝ่ายสืบสวนและสอบสวนไม่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน จำนวนพนักงานสอบสวนไม่สมดุลกับปริมาณคดีในสถานีตำรวจ ผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะหัวหน้าสถานีขาดความรู้ในงานด้านสืบสวนสอบสวน เนื่องจากไม่มีประสบการณ์หรือผ่านงานสอบสวนมาก่อน

ปัญหาในมุมมองของพนักงานสอบสวนบางส่วนเห็นว่าการทำงานไม่เป็นอิสระในเรื่องการทำสำนวนยังให้อำนาจหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาตรวจสำนวนซึ่งขัดหลักการถ่วงดุลตลอดจนอาจถูกแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ขาดการสนับสนุนอุปกรณ์และค่าใช้จ่ายต่างๆ ไม่มีความเจริญก้าวหน้าเหมือนตำรวจสายงานอื่นๆ กระทั่งมีการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายทั้งจากตำรวจและประชาชนโดยต้องการให้แย่งงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในส่วนของประชาชนมีความเห็นว่า พนักงานสอบสวนไม่แจ้งขั้นตอนหรือความคืบหน้าของคดีให้ทราบ กล่าวหาพนักงานสอบสวนไม่ยุติธรรม ไม่มีความพยายามรวบรวมพยานหลักฐานหรือตรวจพินิจ พนักงานสอบสวนพูดจาไม่เหมาะสมพนักงานสอบสวนขาดความเป็นอิสระในการทำสำนวนการสอบสวน

จากสภาพปัญหาที่ปรากฏการปฏิรูประบบงานสอบสวนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกจากกระบวนการสอบสวนของตำรวจอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมที่สุดซึ่งจากการศึกษาพบว่า การสืบสวน การสอบสวน การป้องกันปราบปรามเป็นกระบวนการในการดำเนินการทางคดีอาญาเพื่อทราบข้อเท็จจริง พิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งกระบวนการไม่สามารถแยกออกจากกันได้ องค์กรที่ดีสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องปฏิรูประบบการบริหารงานให้งานสืบสวนและสอบสวนสามารถทำงานควบคู่กันไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสิ่งที่สำคัญอีกอย่างคือการทำให้พนักงานสอบสวนมีความเป็นมืออาชีพมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงต่อไป

๔.๔ เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรงไปดำเนินการ เพื่อแบ่งเบาภาระของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ กล่าวคือ

(๑) การรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

(๒) ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติภารกิจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

- (๓) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา
- (๔) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร
- (๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (๖) ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- (๗) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากอำนาจหน้าที่ข้างต้นจะเห็นได้ว่าภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ต้องปฏิบัติมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ตลอดจนการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่นอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังมีภารกิจอื่นที่เข้าไปร่วมปฏิบัติซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักดังกล่าว ได้แก่ การกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาและยา ความผิดตามกฎหมายมาตรฐานอุตสาหกรรม ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องแบ่งกำลังไปปฏิบัติงานดังกล่าว สูญเสียกำลังพลไปจากการปฏิบัติภารกิจหลัก ทั้งที่ภารกิจต่างๆ เหล่านี้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสามารถนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้นเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของหน่วยได้อย่างเต็มความสามารถ สมควรให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการ เพื่อลดภาระการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะงานด้านป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดและรักษาความสงบเรียบร้อย อันเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานตำรวจ

๔.๕ เรื่องอื่นๆ

ปัจจุบันสังคมไทยมีความสลับซับซ้อนในปัญหาต่าง ๆ มากขึ้น องค์กรตำรวจในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายและเป็นต้นทางในกระบวนการยุติธรรม จำเป็นต้องมีการปรับปรุงพัฒนาในด้านต่าง ๆ ด้วย การปฏิรูปกิจการตำรวจนอกจากประเด็นหลักที่ได้พิจารณาไปข้างต้นแล้ว การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ยังจำเป็นต้องปรับปรุงและให้การสนับสนุนในส่วนอื่น ๆ อีก ได้แก่ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ, การจัดระบบงานนิติวิทยาศาสตร์, การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน, การพัฒนาระบบงบประมาณของตำรวจ, สร้างกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุล การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีประชาชนร้องขอความเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับประชาชนได้อย่างดี สมตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปกิจการตำรวจ

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงาน

จากผลการพิจารณาศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรตำรวจเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการรักษาความสงบของบ้านเมือง ดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินให้กับประชาชน แต่มีปัญหาในหลาย ๆ มิติ ทำให้การทำงานของตำรวจไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน

สมควรให้มีการปฏิรูปองค์กรเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาให้กลับมา ซึ่งผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ นั้น การปฏิรูปกิจการตำรวจไม่มีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทั้งระบบ เนื่องจากโครงสร้างปัจจุบันตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๗ ดีเพียงพอสำหรับการดูแลประชาชน เพียงแต่ต้องมีการปฏิรูปการจักระบบภายใน จักระบบโครงสร้างบางส่วนให้มีความเหมาะสมโดยสามารถจำแนกการปฏิรูปตามประเด็นศึกษา ได้ดังนี้

๕.๑ เรื่อง ความเป็นอิสระของหน่วยงานตำรวจ และควบคุมการแทรกแซงจากทางการเมือง

ปัญหาการแทรกแซงในกิจการตำรวจ จนทำให้เกิดผลกระทบในการบริหารงานภายในองค์กร ทำให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขาดความเป็นอิสระ อยู่ในความครอบงำของฝ่ายการเมือง ขาดจุดยืนในการทำงานของตน องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ถูกครอบงำ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในทุกระดับ เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องควบคุมการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยให้องค์กรตำรวจได้มีการบริหารงานไปตามอำนาจหน้าที่โดยการขับเคลื่อนจากคนในองค์กรเป็นหลักและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ

แนวทางการปฏิรูปกิจการตำรวจในเรื่องการควบคุมการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง มีดังนี้

๕.๑.๑ ปฏิรูปองค์ประกอบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๗ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แม้จะมียกองค์ประกอบ ก.ตร. ที่แตกต่างกัน แต่ผู้ที่ทำหน้าที่ประธาน ก.ตร. ก็ยังคงเป็นนายกรัฐมนตรืเช่นเดียวกัน และเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของ ก.ตร. จะเห็นได้ว่าบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองสามารถครอบงำได้เกือบทุกคนโดยเฉพาะข้าราชการประจำ สำหรับในส่วนของ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก และอดีตข้าราชการตำรวจที่เข้ามาทำหน้าที่ ก.ตร. ก็มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกมักไม่มีบทบาทเท่าที่ควร เนื่องจากในด้านการบริหารงานบุคคลไม่ทราบถึงตัวบุคคลในสำนักงานตำรวจแห่งชาติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงมักไม่ค่อยแสดงความคิดเห็นและที่ผ่านมาในส่วนของอดีตตำรวจที่เข้ามาเป็น ก.ตร. แม้จะมีบทบาทพอสมควร แต่ส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อปกป้องลูกน้องและสนับสนุนคนของตน องค์คณะของ ก.ตร. ในลักษณะนี้จึงทำหน้าที่เป็นเพียงเสมือนตรายางให้กับฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอำนาจเท่านั้น

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นการปฏิรูปกิจการตำรวจเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ต้องปฏิรูปอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของ ก.ตร. เพื่อให้ ก.ตร. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระจากการถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลทั้งจากภายในและภายนอก มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๗ เพื่อรักษากฎ กติกาต่างๆ ในการบริหารงานบุคคล โดยกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้เป็นองค์กรในพิจารณาการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติด้วย เพื่อให้

การบริหารงานบุคคลในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหนึ่งเดียว โดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ให้มีจำนวน ๑๖ คน ดังนี้

๑) ประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ให้คัดเลือกจากอดีตข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพลตำรวจเอก) โดยการลงคะแนนเลือกจากข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป)

๒) กรรมการ ก.ตร. ประกอบด้วย

(๑) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และ เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(๒) จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า (ยศพลตำรวจเอก) จำนวน ๖ คน โดยการลงคะแนนเลือกจากข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป)

(๓) อดีตข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพลตำรวจโทขึ้นไป) จำนวน ๓ คน โดยการลงคะแนนเลือกจากข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป)

๓) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ได้แก่

(๑) ผู้แทนจากคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑ คน

(๒) ผู้แทนจากวุฒิสภา จำนวน ๑ คน

(๓) ผู้มีความรู้ในสาขาต่างๆ เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น โดยกรรมการ ก.ตร. ตามข้อ ๕.๑.๑ ๑) - ๓) (๑) (๒) สรรหาจำนวน ๒ คน

ให้ ก.ตร. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี สำหรับ ก.ตร. ตามข้อ ๒)(๓), ๓)(๑)(๒)(๓) ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ปี และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของ ก.ตร. จะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในอนาคตน่าจะไม่ถูกครอบงำจากฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลทั้งภายนอกและภายใน มีการถ่วงดุลกันที่เหมาะสม ผู้ที่เป็นกรรมการจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่สำหรับการให้ข้าราชการตำรวจระดับ พันตำรวจเอกขึ้นไปเลือกจเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า จำนวน ๖ คน เข้าไปทำหน้าที่ ก.ตร. นั้น จะมีข้อดีกว่าการให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทุกคนและจเรตำรวจแห่งชาติเป็น ก.ตร. โดยตำแหน่ง เนื่องจากผู้ได้รับเลือกจะกล้าออกความเห็น กล้าเป็นปากเป็นเสียงให้กับตำรวจที่ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบ มีความสง่างามในการดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ในเส้นทางการเจริญเติบโตของตำรวจจะต้องคำนึงถึงผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนประชาชน เพราะถ้าเจริญเติบโตด้วยการวิ่งเต้นไม่สร้างบารมีด้วยผลงานและเป็นที่ยอมรับแก่ผู้อื่น เมื่อมาถึงระดับสูง (รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า) ก็จะไม่ได้รับการเลือกให้เป็น ก.ตร.

๕.๑.๒ ปฏิรูปองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจและ กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายและอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ แต่องค์กรดังกล่าวกลับถูกใช้จากฝ่ายการเมืองเพียงเพื่อมุ่งเน้นในการพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้น ไม่ได้ใช้พิจารณากำหนดนโยบายขับเคลื่อนสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างจริงจังแต่อย่างใด

โดยองค์ประกอบ ก.ต.ช. ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มีจำนวน ๑๑ คน ดังนี้

- | | |
|-----------------------------------|--|
| ๑) นายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| ๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| ๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| ๔) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| ๕) ปลัดกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| ๖) เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ | กรรมการ |
| ๗) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ |
| ๘) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ ท่าน | ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาจากประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่ง |

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

- | | |
|---|-------------------|
| ๑) นายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| ๒) รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย | รองประธานกรรมการ |
| ๓) ปลัดกระทรวงกลาโหม | กรรมการ |
| ๔) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| ๕) ปลัดกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| ๖) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ | กรรมการ |
| ๗) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา ๒ คน | กรรมการ |
| ๘) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ/เลขาธิการ |

ซึ่งหากพิจารณาจากบทบาทของ ก.ต.ช. ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว จะเห็นได้ว่า ก.ต.ช. เป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทาง นโยบายการบริหารราชการกิจการตำรวจ และแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้เกี่ยวข้องจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งความมั่นคง กระบวนการยุติธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น เข้าร่วมเป็นกรรมการ แต่ในข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าฝ่ายการเมืองใช้องค์กรนี้เพียงประโยชน์ในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้น

การทำให้การแต่งตั้งผู้นำองค์กรตำรวจไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง จำเป็นต้องแก้ไขอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ช. โดยกำหนดให้การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของสำนักงาน

ตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ที่ได้ปฏิรูปไปแล้วตามข้อ ๕.๑.๑ เป็นผู้ดำเนินการ โดยให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารกิจการตำรวจตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และด้านอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

เมื่อพิจารณาปรับอำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสมแล้ว ในส่วนของ องค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ต.ช. ควรต้องพิจารณาให้มีภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเป็นกรรมการ เพิ่มเติม โดยประกอบด้วยฝ่ายการเมืองและหน่วยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เกี่ยวกับ ความมั่นคงของประเทศ และจากภาคประชาชน เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายในการทำงานขององค์กร ตำรวจเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน และอำนวยความ ยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อสร้างให้ ก.ต.ช. เป็นองค์กรในการกำหนดนโยบายให้สำนักงานตำรวจ แห่งชาติปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง จึงควรกำหนดองค์ประกอบ ก.ต.ช. ดังนี้

๑) กำหนดให้ ก.ต.ช. มีองค์ประกอบจำนวน ๑๑ คน ดังนี้

- | | |
|--|-------------------|
| ๑. นายกรัฐมนตรี | ประธาน |
| ๒. รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย | รองประธาน |
| ๓. ปลัดกระทรวงกลาโหม | กรรมการ |
| ๔. ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| ๕. ปลัดกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| ๖. อัยการสูงสุด | กรรมการ |
| ๗. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ | กรรมการ |
| ๘. ผู้แทนจากสภาทนายความ | กรรมการ |
| ๙. ผู้ทรงคุณวุฒิจากวุฒิสภา | กรรมการ |
| ๑๐. ผู้แทนจากกรรมการสิทธิมนุษยชน | กรรมการ |
| ๑๑. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ/เลขาธิการ |

๒) กำหนดให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ยกเว้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

๕.๑.๓ ปฏิรูปการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๕๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ กำหนดว่า “การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แล้วเสนอ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง”

ทั้งนี้ การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามกฎหมายข้างต้น ทำให้เกิด สภาพปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองในการเข้ามามีส่วนแต่งตั้งผู้นำองค์กรตำรวจ ทำให้ตัวผู้ที่มี คุณสมบัติจะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็จะวิ่งเข้าหาฝ่ายการเมืองเพื่อให้ได้รับการพิจารณา แม้กฎหมายจะให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้เสนอรายชื่อก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว การเสนอรายชื่อของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็เป็นไปตามการชี้แนะหรือการสั่งการของผู้มีอำนาจ

แนวคิดที่ดีในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินั้น ต้องสร้างความมั่นคงในตำแหน่งให้กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อสามารถใช้ดุลยพินิจและอำนาจของตนได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อองค์กร และประชาชน ตัวของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องเป็นที่ยอมรับจากผู้ใต้บังคับบัญชา อันจะเป็นการสร้าง ความสง่ามในการดำรงตำแหน่ง และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา

ดังนั้น เพื่อลดปัญหาการแทรกแซงเมื่อมีการปรับอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามข้อ ๕.๑.๑ และ ๕.๑.๒ แล้ว การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงควรให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) แต่เพียงองค์กรเดียวด้วยการพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจตำแหน่ง จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า (ยศพลตำรวจเอก) จำนวน ๓ คน แล้วให้ข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้กำกับหรือเทียบเท่าขึ้นไป (ยศพันตำรวจเอกขึ้นไป) ลงคะแนนเลือกเหลือจำนวน ๑ คน เพื่อเสนอ ก.ตร. พิจารณานำเสนอ นายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อไป

ผลที่คาดว่าจะได้รับการแต่งตั้งในลักษณะรูปแบบเช่นนี้ จะทำให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องสั่งสมผลงานมาเป็นระยะยาวพอสมควร ต้องประพฤติปฏิบัติตัวดีมาแต่ต้น ไม่เพียงแต่วิ่งเต้นรับใช้ฝ่ายการเมืองเพียงอย่างเดียว การแต่งตั้งจะทำให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีเสถียรภาพมั่นคงในการดำรงตำแหน่งพอสมควร กล้าคิดกล้าตัดสินใจในการทำหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานทั้งระบบขององค์กรตำรวจให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ โดยลดการแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลทั้งภายในและภายนอก อีกทั้งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการเลือกผู้บังคับบัญชาจะทำให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีความรับผิดชอบต่อองค์กรมากขึ้น ส่งผลให้การบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมเจตนาธรรมในการปฏิรูปกิจการตำรวจ

๕.๒ เรื่อง การวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้มีการกระจายอำนาจในการแต่งตั้งในลักษณะของการแบ่งอำนาจจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปยังผู้บัญชาการซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยระดับกองบัญชาการ ให้เป็นหลักในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับรองผู้บัญชาการลงมาทุกระดับภายในกองบัญชาการที่รับผิดชอบ โดยมีเจตนาธรรมเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการพิจารณาอย่างแท้จริง และได้มีการออกกฎ ก.ตร.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๙ ขึ้นมาเพื่อให้มีกระบวนการที่เป็นธรรม ก่อให้เกิดขวัญกำลังใจ แก่ข้าราชการตำรวจโดยส่วนรวม แต่ปรากฏว่าภายหลังที่มีการใช้บังคับก็ยังคงมีปัญหาในการแต่งตั้งอยู่และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้มีอำนาจไม่ว่าจะเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้บัญชาการไม่สามารถใช้อำนาจได้โดยอิสระ โดยมีกฎแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

นอกจากปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในระดับต่างๆ จนทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้พิจารณาทั้งที่เป็นบุคคลและคณะบุคคลมีข้อจำกัดในการพิจารณาอันเกิดจากปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในตำแหน่งหรือแม้แต่ ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลก็ไม่อาจช่วยให้เกิดความเป็นธรรมได้เท่าที่ควรจากการแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองแล้ว สาเหตุปัญหาอีกประการหนึ่งที่ส่งผลเป็นอย่างมากก็คือ กฎเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจเนื่องจากกฎเกณฑ์มีลักษณะของการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจสูง มีช่องทางในการเลือกปฏิบัติหรือใช้ดุลยพินิจที่ไม่เป็นธรรมทางปกครองได้ และบางกรณีถึงขั้นเป็นการตีความกฎหมายหรือเบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่ควรจะเป็นอันถึงขั้นผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความถูกต้องเป็นธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ

อีกทั้งโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนของสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้มีการกำหนดโครงสร้างให้มีบางส่วนเป็นหน่วยระดับกองบัญชาการซึ่งมีผู้บัญชาการเป็นหัวหน้า ได้แก่

- ๑) สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ
- ๒) สำนักงานส่งกำลังบำรุง
- ๓) สำนักงานกำลังพล
- ๔) สำนักงานงบประมาณและการเงิน
- ๕) สำนักงานกฎหมายและคดี
- ๖) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ
- ๗) สำนักงานจเรตำรวจ
- ๘) สำนักงานตรวจสอบภายใน

แต่ผู้บัญชาการหน่วยทั้ง ๘ หน่วย กลับไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในหน่วยตน เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งการกำหนดโครงสร้างในลักษณะนี้ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจการแต่งตั้งตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะกระจายอำนาจการแต่งตั้งไปให้กับผู้บัญชาการ จึงควรแก้ไขให้ผู้บัญชาการทั้ง ๘ หน่วยงานมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในหน่วยของตนด้วย

นอกจากนี้การทำให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจจะต้องมีความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงอาวุโส ผลการปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถ และมีการวางตัวข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับงาน ท้ายที่สุดก็จะส่งผลให้ข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่มีขวัญกำลังใจที่ดีสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบสุขในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพตามไปด้วย การแต่งตั้งตำรวจที่เป็นธรรม ถูกกฎหมายทำให้ตำรวจสามารถเจริญเติบโตได้ด้วยผลการปฏิบัติงาน ไม่ต้องวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งหรือหาใครมาสนับสนุน จะทำให้ตำรวจทำงานให้กับประชาชนได้อย่างตรงไปตรงมา

เพื่อให้การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเป็นไปด้วยความโปร่งใสเป็นธรรมสามารถตรวจสอบได้ จึงเสนอแนวทางการปฏิรูปเพื่อวางมาตรฐานแนวทางในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดังนี้

(๑) การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเพื่อเลื่อนตำแหน่งทุกตำแหน่ง ให้พิจารณาโดยยึดความอาวุโส ประกอบความรู้ความสามารถตามเกณฑ์มาตรฐานในระดับตำแหน่งของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ การที่จะพิจารณาแต่งตั้งโดยข้ามอาวุโส จะต้องมีความจำเป็นตามข้อมูล ข้อเท็จจริง เฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่มีน้ำหนักเหนือกว่าลำดับอาวุโสเท่านั้น โดยให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเพิ่มหรือลดลำดับอาวุโสขณะดำรงตำแหน่งนั้น ๆ อันเป็นการลดการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งหรือโยกย้าย

(๒) การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งให้มีการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งให้มีความถูกต้องชัดเจนและรัดกุม เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลยพินิจโดยอ้างความเหมาะสม

(๓) ยุบเลิกตำแหน่งที่เกินความจำเป็นและกำหนดตำแหน่งในส่วนที่มีความจำเป็นตามหลักการบริหารทรัพยากรปริมาณงานและคุณภาพงานอย่างแท้จริงเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

(๔) ปรับโครงสร้างอำนาจการแต่งตั้งให้เหมาะสมโดยให้ผู้บัญชาการทุกหน่วยมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับรองผู้บัญชาการลงมาในสังกัด

(๕) การแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งในกองบัญชาการใดให้พิจารณาแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในกองบัญชาการนั้นเสียก่อน

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวางแนวทางการแต่งตั้งจะทำให้ข้าราชการตำรวจมีขวัญและกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ มองเห็นเส้นทางการเจริญเติบโตในหน้าที่ ลดการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อนำเงินมาวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง หรือเอื้อประโยชน์กับผู้มีอิทธิพลต่างๆ เพื่อหวังผลในการเลื่อนตำแหน่งจากอิทธิพลภายนอก

๕.๓ เรื่อง การปฏิรูปงานสอบสวน

การบริหารงานตำรวจนั้น หัวใจสำคัญอยู่ที่การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานีตำรวจ สามารถให้บริการเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด รวมถึงการอำนวยความสะดวกทางคดีให้กับประชาชน จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบงานสอบสวนจนมีเสียงเรียกร้องให้ปฏิรูปจากหลายฝ่ายนั้น จากการศึกษาพบว่า การสืบสวน การสอบสวน การป้องกันปราบปราม เป็นกระบวนการในการดำเนินการทางคดีอาญาเพื่อทราบข้อเท็จจริง พิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งกระบวนการไม่สามารถแยกออกจากกัน อย่างไรก็ตามสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องปรับระบบให้งานสืบสวนสอบสวนสามารถทำงานควบคู่กันไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการทำให้นักงานสอบสวนมีความเป็นมืออาชีพ มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง สำหรับแนวทางในการปฏิรูประบบงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีดังนี้

(๑) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพพนักงานสอบสวน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน โดยการปรับระบบการประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่งของพนักงานสอบสวน ด้วยการพิจารณาจากคุณภาพของสำนวนการสอบสวน ประกอบกับจำนวนปริมาณคดีที่รับ ไม่ใช่การนับเฉพาะจำนวนคดี เช่นในปัจจุบันโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินให้มีความชัดเจน

(๒) แก้ไขคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งผู้กำกับสถานีตำรวจ ผู้บังคับการ และผู้บัญชาการ หน่วยปฏิบัติที่มีอำนาจในการสอบสวน ต้องมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทั้งงานด้านสอบสวน และงานสืบสวนป้องกันปราบปราม

(๓) การรับแจ้งความ พนักงานสอบสวนต้องรับแจ้งความทุกคดี ผู้กำกับการสถานีและหัวหน้าพนักงานสอบสวนจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารคดีเพื่อเชื่อมโยงระหว่งการสืบสวนสอบสวนให้มีประสิทธิภาพ ส่วนงานสอบสวนต้องผ่านการตรวจสอบความสมบูรณ์ในการรวบรวมพยานหลักฐานจากผู้กำกับการสถานีตำรวจ และให้หัวหน้าพนักงานสอบสวน เป็นผู้มีความเห็นสิ่งคดีในส่วนงานสอบสวน โดยดำเนินการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีความสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่

(๔) กำหนดเส้นทางการเติบโตให้กับพนักงานสอบสวนให้สามารถเลื่อนไหลได้ถึงพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (เทียบระดับผู้บังคับการ) โดยกำหนดตำแหน่งพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ (เทียบรองผู้บังคับการ) ไว้ในระดับกองบังคับการ และกำหนดตำแหน่งพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (เทียบระดับผู้บังคับการ) ไว้ในระดับกองบัญชาการ โดยในสถานีตำรวจกำหนดให้พนักงานสอบสวนสามารถเลื่อนไหลจากตำแหน่ง พนักงานสอบสวน (เทียบระดับรองสารวัตร) ไปจนถึงพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ (เทียบระดับผู้กำกับการ)

(๕) จัดให้มีชุดฝ่ายสืบสวนในคดีอาญาทำหน้าที่ สืบสวนเฉพาะคดีที่เกิดเหตุ (สืบสวนหลังเกิดเหตุ) เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้ทราบตัวผู้กระทำผิดและติดตามจับกุมผู้กระทำผิดมาดำเนินคดี เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน

จากการปฏิรูประบบงานสอบสวนตามแนวทางข้างต้น การให้งานสอบสวนยังคงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในสถานีตำรวจในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อย อำนาจความยุติธรรมให้กับประชาชน ประสานกันอย่างเป็นระบบโดยการบูรณาการของหัวหน้าหน่วยที่มีความรู้ความสามารถจากการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งให้ต้องผ่านประสบการณ์ทั้งงานสอบสวน สืบสวน และป้องกันปราบปรามซึ่งจะทำให้มีความรู้ความเข้าใจในการทำงาน สามารถบริหารสั่งการในการสืบสวนรวบรวมพยานหลักฐานตลอดจนทราบถึงความบกพร่องของส่วนงานสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การให้พนักงานสอบสวนมีเส้นทางการเจริญเติบโตที่ชัดเจน โดยการเลื่อนไหลได้ถึงตำแหน่งพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (เทียบระดับผู้บังคับการ) จะทำให้พนักงานสอบสวนมีความเป็นอิสระในการทำส่วนงานสอบสวน เนื่องจากพนักงานสอบสวนจะมีเส้นทางการเจริญเติบโตด้วยตนเองที่ชัดเจนแน่นอน หัวหน้าสถานีไม่ได้มีผลในการสกัดกั้นเส้นทางเจริญเติบโต จะทำให้พนักงานสอบสวน ไม่กลัวการเข้ามาแทรกแซง และการกำหนดให้การประเมินมีคุณภาพด้วยความเข้มข้นจากการดูปริมาณและคุณภาพของส่วนงานสอบสวนจะทำให้พนักงานสอบสวนมีความเป็นมืออาชีพ มีคุณภาพสามารถเป็นที่เชื่อถือแก่ประชาชนได้มากกว่าระบบการประเมินเลื่อนตำแหน่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

อีกทั้งการจัดให้มีชุดฝ่ายสืบสวนในคดีอาญาทำหน้าที่ สืบสวนเฉพาะคดีที่เกิดเหตุ (สืบสวนหลังเกิดเหตุ) เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้ทราบตัวผู้กระทำผิดและติดตามจับกุมผู้กระทำผิดมาดำเนินคดี จะเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถติดตามจับกุมผู้กระทำผิดในแต่ละคดีได้มากยิ่งขึ้น

เมื่อปรับระบบงานสอบสวนตามแนวทางข้างต้นแล้ว พนักงานสอบสวนจะมีอิสระและปลอดการแทรกแซงในทางคดีเพราะหัวหน้าพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้พิจารณาสิ่งคดี โดยหัวหน้าสถานีจะเป็นแต่เพียงผู้บริหารคดี บูรณาการระหว่างงานสืบสวนและสอบสวนเท่านั้น จึงมั่นใจได้ว่าส่วนงานสอบสวนจะมีการสั่งการด้วยความถูกต้อง และมีการดำเนินการทางคดีที่ครบถ้วน อันจะเป็นการสร้าง ความเชื่อมั่นและไว้วางใจในการรักษาความยุติธรรมให้กับประชาชนเป็นอย่างดี

๕.๔ เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรงไปดำเนินการ เพื่อแบ่งเบาภาระของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง ตั้งแต่การรักษาความปลอดภัย สำหรับองค์พระมหากษัตริย์ รวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา และรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ซึ่งภารกิจที่มีอยู่มีเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว

ดังนั้นเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานได้อย่างเต็มความสามารถ สมควรให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่หน่วยงานอื่นที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรงไปดำเนินการ เพื่อลดภาระการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะงานด้านป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดและรักษาความสงบเรียบร้อย อันเป็นภารกิจโดยตรงของหน่วยงานตำรวจ โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการบังคับใช้กฎหมายในงานจราจรไปที่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม เช่น เทศบาล ดำเนินการ

(๒) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการ

(๓) ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานท่องเที่ยวไปที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการ

(๔) ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและการบริหารจัดการจราจรในพื้นที่ทางหลวงไปที่กระทรวงคมนาคมดำเนินการ

(๕) ถ่ายโอนภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานรถไฟไปที่การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการ

(๖) ถ่ายโอนภารกิจด้านป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดและรักษาความสงบในเขตน่านน้ำไทย(ตำรวจน้ำ) ไปให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการ

(๗) ถ่ายโอนภารกิจด้านการตรวจคนเข้าเมืองไปที่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงการต่างประเทศ ดำเนินการ

การถ่ายโอนภารกิจต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจ การบริหารราชการแผ่นดิน และต้องไม่ก่อให้เกิดช่องโหว่ในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยให้หน่วยงานที่รับโอนภารกิจมีอำนาจทั้งงานสืบสวนและสอบสวน แต่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจของหน่วยงานตำรวจในการสืบสวน จับกุม การกระทำความผิดต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญาในภารกิจที่โอนไปแล้ว โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดไปที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสอบสวนต่อไป

ในกรณีการกระทำผิดเกี่ยวเนื่อง ซึ่งเป็นความผิดที่อยู่ในขอบเขตภารกิจของหน่วยงานตำรวจและอยู่ในขอบเขตภารกิจของหน่วยงานที่รับโอนภารกิจไปแล้วนั้น ต้องมีกฎหมายกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และผู้มีอำนาจรับผิดชอบหลักในการสอบสวน รับตัวผู้กระทำความผิด หรือกำหนดให้มีการสอบสวนร่วมระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับหน่วยงานอื่นที่รับโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ต้องถ่ายโอนทั้งอำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณในการปฏิบัติภารกิจนั้น ๆ ไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเองทั้งหมด และต้องคุ้มครองโอกาสในการปฏิบัติงานวิชาชีพ (Career Path) โดยให้บุคลากรที่โอนไปสู่หน่วยงานใหม่มีความเจริญก้าวหน้าในสายงาน และได้รับ ยศ ตำแหน่ง ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิอื่น ๆ ไม่ต่ำกว่าที่บุคคลนั้นได้รับอยู่เดิม

ข้อสังเกตในการโอนภารกิจข้างต้นไปยังหน่วยต่าง ๆ ว่า ภารกิจที่โอนไปบางส่วนมีความเกี่ยวพันกันกับการป้องกันและปราบปรามการทำความผิดอาญา และการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักรซึ่งถือเป็นภารกิจหนึ่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การให้หน่วยต่าง ๆ รับโอนภารกิจไปจึงต้องมีความพร้อมและไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังคงปฏิบัติควบคู่ไปจนกว่าหน่วยงานจะมีความพร้อมอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ยังมีภารกิจอื่นที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปร่วมปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่น และสมควรโอนภารกิจไปให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ไปให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีดำเนินการ

(๒) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาหารและยา ไปให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการ

(๓) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ไปให้ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ดำเนินการ

(๔) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ไปให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ดำเนินการ

ทั้งนี้หากหน่วยงานที่รับโอนภารกิจดังกล่าว ยังไม่มีความพร้อมในเรื่องการสอบสวน ดำเนินคดี อาจพิจารณาเสนอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายของหน่วยงานนั้นแต่งตั้งพนักงานฝ่ายปกครองเพื่อช่วยทำหน้าที่พนักงานสอบสวนตามกฎหมายที่รับโอนภารกิจมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้

๕.๕ เรื่องอื่นๆ

การปฏิรูปกิจการตำรวจนอกจากประเด็นหลักข้างต้นแล้ว การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ จำเป็นต้องปรับปรุงและให้การสนับสนุนในส่วนอื่นๆ อีก ได้แก่ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการ , การจัดระบบงานนิติวิทยาศาสตร์, การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน , การพัฒนาระบบงบประมาณของตำรวจ, สร้างกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีประชาชนร้องขอความเป็นธรรม

จากการศึกษาในแต่ละประเด็นขอเสนอแนวทางดังนี้

๕.๕.๑ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ

(๑) การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจนั้น โดยที่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ โดยมีใจความสำคัญว่า

“ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดระบบการบริหาร การปฏิบัติงานด้าน การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษา ความปลอดภัยของประชาชนให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน โดยต้องให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณ และ อาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตำรวจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ต.ช.กำหนด

การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนตาม วรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ องค์กรภาคเอกชนนั้น”

ประกาศฉบับดังกล่าวครอบคลุมการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในกิจการตำรวจ ในประเด็นนี้สมควรเร่งรัดให้ ก.ต.ช. นำประกาศฉบับดังกล่าวมาพิจารณาโดยเร็ว

(๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนในสถานีตำรวจ รวมถึงตำรวจภูธรจังหวัดนั้น คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มุ่งส่งเสริมให้ ประชาชนมีบทบาทและภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐถือว่ามีส่วนสำคัญเป็นอย่าง มาก ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามการบริหารงานของตำรวจ ในทุกระดับตลอดจนให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายการพัฒนาและบริหารงานรัฐบาล เพื่อปรับปรุง กิจการตำรวจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ และให้ข้อเสนอแนะอย่างเป็นระบบเพื่อให้ ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมกับกิจการของตำรวจอย่างแท้จริง ในประเด็นนี้สมควรให้ ก.ต.ช. พิจารณา ปรับปรุงองค์ประกอบของ กต.ตร. ในปัจจุบัน ให้มีความเหมาะสมและมาจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีส่วนในการพิจารณาเป็นหลัก โดยผู้ที่เข้ามาเป็น กต.ตร. ควรเป็นที่ ยอมรับและเป็นตัวแทนมาจากองค์กรไม่ใช่ปัจเจกบุคคล

๕.๕.๒ การจัดระบบนิติวิทยาศาสตร์

งานนิติวิทยาศาสตร์ของตำรวจ เป็นงานที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ ของหน่วยปฏิบัติพื้นที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่เกี่ยวกับ การดำเนินการพิสูจน์หลักฐาน การตรวจสถานที่เกิดเหตุ งานตรวจพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล งานตรวจลายพิมพ์นิ้วมือ เป็นต้น แต่ปัจจุบัน พบว่าความไว้วางใจของประชาชนต่องานนิติวิทยาศาสตร์ของตำรวจมีน้อย จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการตรวจ พิสูจน์ในบางคดีจะมีการเรียกร้องให้หน่วยงานอื่นเข้ามาตรวจสอบด้วย เนื่องจากเกรงว่าจะไม่ได้รับ ความเป็นธรรมจากตำรวจ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและศรัทธาในการทำงานของตำรวจ

ในส่วนของข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านนิติวิทยาศาสตร์เองก็ได้รับ ผลกระทบจากความไม่เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ ถูกระบบการแต่งตั้งที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นไปตาม หลักความรู้ความสามารถเข้ามาในหน่วยงาน ทำให้ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน อีกทั้งงบประมาณ ที่ได้รับก็ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่จึงอยากให้แยกเป็นอิสระจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาโครงสร้างแล้ว หน่วยงานด้านตรวจพิสูจน์หลักฐาน ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมควรสังกัดอยู่กับสำนักงานตำรวจ แห่งชาติเช่นเดิม เพื่อเสริมการปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรมของตำรวจให้เข้มแข็ง เพื่อประโยชน์ กับประชาชน เพียงแต่ต้องมีการปรับปรุงองค์กร เพื่อสร้างขวัญกำลังใจและความเป็นวิชาชีพเฉพาะทาง ดังนี้

(๑) กำหนดให้บุคลากรในสายตรวจพิสูจน์หลักฐานสามารถเจริญเติบโตในหน้าที่ได้ในระบบเลื่อนไหลได้ถึงระดับผู้เชี่ยวชาญพิเศษ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้สามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างเต็มที่และเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่

(๒) สร้างความชำนาญในตำแหน่งในหน่วยโดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งต้องมีคุณวุฒิและประสบการณ์ในงานพิสูจน์หลักฐานด้วย

๕.๕.๓ การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

การสร้างระบบการแต่งตั้งที่เป็นธรรมโดยการพิจารณาตามลำดับอาวุโส ประกอบความรู้ความสามารถ จะสามารถลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และลดปัญหาการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งลงไป การแก้ปัญหาดังกล่าวจะสามารถลดปัญหาการทุจริตได้ส่วนหนึ่ง ประกอบกับปัจจุบันมีกฎหมายและวิธีการดำเนินการต่างๆ ที่ใช้สำหรับการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน หากได้มีการบังคับใช้อย่างเต็มที่จะสามารถลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจลงไปได้

อีกส่วนหนึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องมีการปลูกจิตสำนึกของข้าราชการตำรวจในหน่วยงานให้มีความรักในอาชีพ องค์กร ถือปฏิบัติตนตามอุดมคติตำรวจ

๕.๕.๔ ระบบงบประมาณของตำรวจ

การที่จะทำให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีการสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ข้าราชการตำรวจด้วยการดูแลในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น เงินเดือน เงินค่าตอบแทนต่างๆ ให้สอดคล้องและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีเกียรติ และการสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยให้งบประมาณลงไปถึงสถานีตำรวจอย่างแท้จริง

สำหรับระบบการกระจายอำนาจด้านงบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติลงไปให้หน่วยจนถึงระดับสถานีตำรวจ การจัดสรรตามความเป็นจริง ตามข้อเท็จจริงและตามเหตุผล ความจำเป็นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้จากการศึกษาสามารถดำเนินการได้โดยไม่จำเป็นต้องให้กองบัญชาการเป็นนิติบุคคล ดังนี้

(๑) กองบังคับการและกองบัญชาการ จัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกรอบวงเงินที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด บันทึกคำขอใน e - budgeting โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำความตกลงกับสำนักงบประมาณเพื่อกำหนดรหัสด้านงบประมาณในระบบ เพื่อให้งานตำรวจประสบความสำเร็จต้องเพิ่มการสนับสนุนงบประมาณ ระบบ e - budgeting และระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ GFMS (Government Fiscal Management Information System) รองรับ

(๒) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ , กองบัญชาการ และกองบังคับการ ตั้งงบประมาณในภาพรวม

(๓) การบริหารงบประมาณของ กองบังคับการ และ กองบัญชาการ ต้องโอนจัดสรรงบประมาณให้ถึงสถานีตำรวจ ผ่านระบบ GFMS การจะเปลี่ยนแปลงจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วย

อย่างไรก็ตามงบประมาณถือเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรตำรวจซึ่งมีภาระหน้าที่มากมายครอบคลุมทั่วประเทศ หากรัฐบาลสามารถพิจารณาสนับสนุนจัดงบประมาณด้านป้องกันปราบปรามและสอบสวน ให้เพียงพอแก่ภารกิจหลักเพิ่มเติมได้จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๕.๕.๕ สร้างกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีประชาชนร้องขอความเป็นธรรม

โดยที่ในการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากตำรวจให้ปฏิบัติงานดังกล่าวโดยสภาพอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้เสมอ ประกอบกับในปัจจุบันระบบการร้องเรียนภายในองค์กรของตำรวจยังขาดประสิทธิภาพ ส่วนองค์กรตรวจสอบภายนอกของตำรวจก็มีภาระในการตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามความเห็นหรือคำวินิจฉัยขององค์กรเหล่านั้น ดังนั้นจึงสมควรให้มีระบบการร้องทุกข์ วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ องค์กรพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ และหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านธุรการให้แก่องค์กรพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากตำรวจให้ปฏิบัติงานดังกล่าว ขึ้นเป็นการเฉพาะพิจารณาว่าด้วยการร้องทุกข์ทั้งนี้ ให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ โดยคณะกรรมการต้องมีความเป็นอิสระ และเป็นหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน และการอำนวยความสะดวกทางอาญา รวมทั้งภารกิจอื่นที่เป็นหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีความชัดเจน ถูกต้อง เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น

๒. ระบบการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีความเป็นเอกภาพ มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว และลดการแทรกแซงจากการเมืองหรืออำนาจอิทธิพลจากภายนอก อันจะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลและบริหารจัดการงานยุติธรรมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ประชาชนจะได้รับบริการจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างมีประสิทธิภาพด้วยความเป็นธรรม มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เกิดความเป็นระเบียบในสังคม และชุมชน อันจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

๔. การเลือกตั้งจะมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น จะได้คนที่มีคุณภาพไม่ซื้อสิทธิขายเสียง เพราะตำรวจไม่ต้องเข้าไปเลือกฝ่าย หรือเข้าไปช่วยเหลือการเลือกตั้ง เมื่อมีการทำผิดซื้อสิทธิขายเสียงก็จะสามารถเข้าไปดำเนินการได้อย่างตรงไปตรงมา

เมื่อได้นักการเมืองดีเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน การทะเลาะเบาะแว้ง แบ่งฝักแบ่งฝ่ายใช้วิธีการฉ้อฉลนอกกรอบที่ควรจะเป็นย่อมไม่เกิดขึ้น อันจะก่อให้เกิดความสงบสุขของบ้านเมือง

จากผลการพิจารณาและข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินงานข้างต้น ขอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของกรอบแนวทางการปฏิรูปกิจการตำรวจข้างต้น เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป



(นายวันชัย สอนศิริ)

เลขานุการคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ

สภาปฏิรูปแห่งชาติ