การปฏิรูปตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

โดย

พลตำรวจโท ดำรงศักดิ์ กิตติประภัสร์
ผู้บัญชาการ สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559 – 2560

บทคัดย่อ

เรื่อง **การปฏิรูปตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย**

ลักษณะวิชา **การเมือง**

ผู้วิจัย **พลตำรวจโท ดำรงศักดิ์ กิตติประภัสร์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59**

การวิจัยเรื่อง การปฏิรูปตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาในการบริหารงานตำรวจ ในส่วนที่สัมพันธ์กับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย สาเหตุของปัญหาในการบริหารงานซึ่งสืบเนื่องมาจากระบบการเมืองไทย 2) เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจที่สอดคล้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเสนอกลไกที่ทำให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจเกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อให้ตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่และให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาแนวทางการปฏิรูปตำรวจ 4 แนวทาง ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นวิชาชีพ 2) การปรับปรุงระบบการบริหาร 3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ และ 4) การมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า องค์กรตำรวจมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ตำรวจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันอาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อย รวมทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยมุ่งเน้นให้ข้าราชการตำรวจอุทิศตนและยกระดับการให้บริการแก่ประชาชน ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเชี่ยวชาญงานในหน้าที่ การสรรหาบุคคลเพื่อเป็นข้าราชการตำรวจ ควรคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ควรมีการปรับปรุงระบบการบริหารงานทั้งด้านงบประมาณ บุคคล และครุภัณฑ์ อาวุธยุทโธปกรณ์ ในการปฏิบัติงานของตำรวจนั้น ความเชื่อมั่นจากประชาชนจะเป็นตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพ จึงควรวัดผลและประเมินผลการปฏิบัติงานของตำรวจจากความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการ เพิ่มประสิทธิภาพด้านการป้องกันอาชญากรรม ในการอำนวยความยุติธรรมนั้น ตำรวจฝ่ายเดียวไม่สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จได้ จึงต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างตำรวจกับภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล และการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

คำนำ

หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตย ได้แก่ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักสิทธิเสรีภาพ หลักความเสมอภาค ภราดรภาพ และหลักนิติธรรม องค์กรตำรวจเป็นส่วนหนึ่งซึ่งมีความสำคัญในการให้บริการประชาชนและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ผู้ศึกษาต้องการศึกษาปัญหาในการบริหารงานตำรวจ เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจ รวมทั้งกลไกเพื่อให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยผู้ศึกษามุ่งเน้นการศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจ 4 แนวทาง ได้แก่ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นวิชาชีพ การปรับปรุงระบบการบริหารและการกระจายอำนาจ การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ โดยผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูลที่ได้นำเสนอรวมทั้งข้อเสนอแนะจากเอกสารการวิจัยนี้ จะเป็นแนวทางที่สามารถนำไปปรับใช้ในการวางแผนการปฏิรูปองค์กรตำรวจได้อย่างแท้จริง

พลตำรวจโท

(ดำรงศักดิ์ กิตติประภัสร์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	**ก**
คำนำ	**ข**
กิตติกรรมประกาศ	**ค**
สารบัญ	**ง**
สารบัญตาราง	**ฉ**
สารบัญแผนภาพ	**ซ**
บทที่ 1 บทนำ	**1**
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
ขอบเขตของการวิจัย	6
วิธีดำเนินการวิจัย	6
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	6
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	**7**
ระบอบประชาธิปไตย (Democracy)	7
การพัฒนาสถาบันทางการเมือง	12
วัฒนธรรมทางการเมือง	20
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	28
กรอบแนวคิดของการวิจัย	37
บทที่ 3 การบริหารงานตำรวจในทศวรรษ 2550	**39**
การบริหารงานตำรวจ	39
การปฏิรูปตำรวจ	41
ลักษณะโครงสร้างองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	45
การบริหารงานด้านต่างๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	59
การมีส่วนร่วมและแสวงความร่วมมือจากประชาชนและภาคส่วนต่างๆ	70
บทบาทของตำรวจในช่วงวิกฤติทางการเมือง	76

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อค้นหาแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจ	80
ปัญหาขององค์กรตำรวจและที่มาของปัญหา	80
ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นวิชาชีพ	89
การปรับปรุงระบบการบริหาร	104
การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ	107
การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ	116
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	**123**
สรุป	123
ข้อเสนอแนะ	125
ข้อเสนอแนะด้านวิชาการ	130
บรรณานุกรม	131
ประวัติย่อผู้วิจัย	135

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

3-1	จำนวนสถานีตำรวจและระดับตำแหน่งของหัวหน้าสถานีตำรวจ จำแนกตามหน่วยพื้นที่	50
3-2	จำนวนข้าราชการตำรวจเปรียบเทียบกับตำแหน่งที่มีอยู่ จำแนกตามระดับชั้นข้าราชการตำรวจ	59
3-3	จำนวนข้าราชการตำรวจจำแนกตามระดับการศึกษา	61
3-4	คุณสมบัติ ยศ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง เพื่อพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง	63
3-5	งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ และงบด้านบุคลากร ประจำปีงบ พ.ศ.2554-2558	64
3-6	งบประมาณค่าใช้จ่ายในการผลิตและฝึกอบรม เปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายภาพรวมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	66
4-1	อัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจต่างประเทศเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป	84
4-2	สถิติคดีอาญา 5 กลุ่ม เปรียบเทียบปี พ.ศ.2555-2557	108

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ **หน้า**

2-1 กรอบแนวความคิดของการวิจัย 38
3-1 โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 48
3-2 โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 1) 51
3-3 โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 2) 52
3-4 โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 3) 53
3-5 โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 4) 54
3-6 โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 5) 55
3-7 โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 6) 56
3-8 แสดงจำนวนข้าราชการตำรวจจำแนกตามระดับตำแหน่ง 60
3-9 การปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม 70
3-10 แนวคิดในการกำหนดองค์ประกอบและบทบาทภารกิจของ กต.ตร. 71
4-1 สามเหลี่ยมอาชญากรรม (Crime Triangle) 109

บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้นมีจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในปี พ.ศ.2475 เมื่อการปกครองเปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งทำให้อำนาจทางการเมืองถ่ายโอนจากพระมหากษัตริย์มาสู่คณะราษฎร์ในระยะแรก หลังจากนั้นประชาธิปไตยได้พัฒนาขึ้น โดยมีการสถาปนาสถาบันการเมืองและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่อำนาจทางการเมืองมาจากประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งจัดรูปแบบการเมืองการปกครองด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับรูปแบบของประชาธิปไตย

หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักสิทธิเสรีภาพ หลักความเสมอภาค ภราดรภาพ และหลักนิติธรรม นอกจากอำนาจทางการเมืองจะต้องมาจากประชาชน ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองต้องมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ประชาชนยังควรมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม[1] การใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นการปกครองที่ต้องยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) การใช้อำนาจทางการเมืองอยู่ภายใต้กฎหมาย ประชาชนมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

จุดมุ่งหมายของการพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตย ต้องการมุ่งให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเหมาะสม ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งจะเป็นระบอบที่ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ สถาบันทางเมืองสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างเหมาะสม การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองได้รับการยอมรับ การเปลี่ยนผ่านผู้มีอำนาจเป็นไปอย่างราบรื่น ระบบเศรษฐกิจมีความสมดุลระหว่างเสรีภาพทางเศรษฐกิจและการกำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีเป้าหมายให้เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาเป็นเวลานาน แต่กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการพัฒนาทางการเมืองก็ยังไม่สามารถบรรลุสู่การเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้แต่อย่างใด

ในขณะที่การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปแบบหลังปี พ.ศ.2475 แต่องค์กรตำรวจเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้น โดยเมื่อปี พ.ศ.2403 ได้จัดตั้งกองกำลังตำรวจในแบบตะวันตกเพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ตรวจตราป้องกัน

---

[1] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”. (เอกสารเผยแพร่. 2557).

อาชญากรรมในเขตพระนคร โดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จ้างกัปตัน เอส. เย. เบิร์ด เอมส์ (Captain Samuel Joseph Bird Ames) ชาวอังกฤษเพื่อจัดตั้งกองกำลังตำรวจขึ้นเป็นครั้งแรก กองกำลังดังกล่าวอยู่ในสังกัดพระนครบาลโดยจ้างแขกมลายูและแขกอินเดียซึ่งเคยอยู่ใต้การบังคับบัญชาของกัปตันเอมส์มาเป็นตำรวจ "กองโปลิศคอนสเตเบิ้ล"[2] หลังจากนั้นมีการขยายกิจการตำรวจและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมกองตระเวน และมีการจัดตั้งกองกำลังตำรวจในส่วนภูมิภาคอยู่ในสังกัดกรมตำรวจภูธร ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ใน พ.ศ.2458 จึงได้มีการรวมกรมตำรวจภูธรและกรมกองตระเวนเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า "กรมตำรวจภูธรและกรมกองตระเวน" เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2458 ซึ่งถือเป็นวันตำรวจ ตั้งแต่นั้นมา

องค์กรตำรวจไทย ปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและตรวจตราป้องกันเหตุร้ายในพื้นที่ต่างๆ มีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบราชการและมีลักษณะคล้ายองค์กรทหาร หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 องค์กรตำรวจก็มีการพัฒนามาเป็นลำดับ จนกระทั่งได้มีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541 ทำให้องค์กรตำรวจเป็นหน่วยงานระดับกรมที่ไม่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย โดยมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงองค์กรตำรวจ ภายใต้การพัฒนาการเมืองเพื่อให้เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งไม่อาจจำกัดอยู่เฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรหรือการพัฒนางานด้านการป้องกัน ปราบปรามอาชญากรรม และให้บริการประชาชนเพียงเท่านั้น แต่การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงองค์กรตำรวจจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองของประเทศตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย การทำหน้าที่ของตำรวจในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ส่งเสริมให้เกิดการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างเป็นธรรม

องค์กรตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันทางการเมืองซึ่งมีส่วนสำคัญในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ตำรวจจะต้องมีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย อาทิเช่น ตำรวจเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่จะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการถูกละเมิดโดยผู้กระทำผิด ในขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับการดำเนินคดีภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม มีความเป็นอิสระในการบังคับใช้กฎหมาย ปกป้องคุ้มครองมิให้มีการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจไม่เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ ตำรวจเป็นผู้รักษากฎหมายและสนับสนุนให้การแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การแข่งขันภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรมภายใต้กฎหมาย การพัฒนาองค์กรตำรวจจึงเป็นเครื่องชี้วัดการพัฒนาประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง

---

[2]สุวรรณ สุวรรณเวโช. <u>ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย.</u> (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2539). หน้า 108.

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา การปฏิบัติงานขององค์กรตำรวจยังมีปัญหาอยู่หลายประการ กิจการตำรวจไทยตามแบบตะวันตกในยุคปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 4 ต่อเนื่องในรัชกาลที่ 5 มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองป้องกันประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก แต่ครั้นมาถึงยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ผู้บริหารประเทศต่างตระหนักถึงความสำคัญของกรมตำรวจ แต่ในแง่ของการเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ส่วนตัว อุดมการณ์ของตำรวจจึงถูกแปรเปลี่ยนไปจากการพิทักษ์สันติราษฎร์ มาเป็นการพิทักษ์กลุ่มผู้กระทำการรัฐประหารในช่วงเวลาต่างๆ[3]

ในระยะการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย องค์กรตำรวจจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ได้แก่ ปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน ตำรวจจะต้องปฏิบัติงานโดยรับผิดชอบต่อกฎหมายมากกว่ารับผิดชอบต่อรัฐบาล ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรม มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและให้บริการแบบมืออาชีพ (Professional) ยึดจรรยาบรรณและจริยธรรมทางวิชาชีพ โดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง

การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองในช่วงต่อมาได้ชี้ให้เห็นว่าตำรวจได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองในลักษณะตำรวจตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการพิทักษ์รักษาและแสวงหาอำนาจทางการเมือง นอกจากนี้ นักการเมืองได้แทรกแซงการบริหารงานบุคคลภายในกรมตำรวจ และนักการเมืองได้ควบคุมกิจการตำรวจ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจไทยในอดีตพบว่ามีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เกื้อกูลกัน กล่าวคือ นักการเมืองต้องการใช้กิจการตำรวจสนับสนุนอำนาจทางการเมือง ในขณะเดียวกันตำรวจต้องการตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ต้องการอาศัยอำนาจจากนักการเมือง สร้างความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การบริหารงานของตำรวจ[4] เมื่อองค์กรตำรวจถูกแทรกแซงจากอำนาจภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรม (Merit System) ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถให้คุณให้โทษ และให้ความเจริญก้าวหน้าแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาและให้บริการประชาชน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างไม่เสมอภาคและเป็นธรรม ขาดการพัฒนาหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคมปัจจุบันที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งสื่อสังคมออนไลน์ทำให้ความต้องการจากประชาชนมีความหลากหลายและรวดเร็ว การตรวจสอบการทำงานของตำรวจเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด เมื่อองค์กรตำรวจไม่สามารถพัฒนาและปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง จึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นต่อองค์กรตำรวจเป็นอย่างมาก

ในยุคปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขององค์กรตำรวจมาแล้วหลายประการ เช่น การโอนกรมตำรวจออกจากกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ.2541 การปรับปรุงกฎหมายตำรวจโดยการออก

---

[3]ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. <u>การบริหารงานตำรวจ.</u> (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2530). หน้า 153.

[4]นพดล เพ็ชรคำ. “การเมืองกับตำรวจ”. (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535). บทคัดย่อ.

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล เกิดการกระจายอำนาจ สร้างกลไกการบริหารเพื่อลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เป็นต้น แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่หมดไป

ตั้งแต่ยุคที่เกิดวิกฤติความแตกแยกทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ.2549 เป็นต้นมา องค์กรตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้อำนาจบริหารเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายใน การบังคับใช้กฎหมาย และยังเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม นำตัวผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้ถูกดึงเข้าไปสู่เวทีแห่งความขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง ตำรวจมักถูกกล่าวหาว่าเป็นเครื่องมือทางการเมืองให้ฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอ จนประชาชนบางส่วนเกิดความเคลือบแคลงสงสัยต่อบทบาทของตำรวจ ประเด็นปัญหาสำคัญขององค์กรตำรวจในระยะเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นประชาธิปไตย ได้แก่

1. การถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงการบริหารงานบุคคลทำให้เกิดปัญหาต่อการแต่งตั้งโยกย้าย ไม่สามารถใช้หลักคุณธรรมความสามารถได้อย่างตรงไปตรงมา ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

2. ปัญหาด้านความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย จากวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น ไม่ว่าการเมืองฝ่ายใดขึ้นมามีอำนาจทางการเมือง ตำรวจที่เป็นกลไกหนึ่งของรัฐบาลในการบังคับใช้กฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ย่อมถูกตั้งข้อสงสัยต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค และตรงไปตรงมา

3. การทุจริตคอรัปชั่น ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ขององค์กรตำรวจและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

4. ประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน การอำนวยความยุติธรรมทางอาญา

ดังนั้น จึงเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติทางการเมือง รวมทั้งกระแสให้ปฏิรูปองค์กรตำรวจในด้านต่างๆ เพื่อให้องค์กรตำรวจเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เป็นกลาง บังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม มุ่งตอบสนองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งนั้น องค์กรตำรวจเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการที่จะส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ช่วยสร้างให้เกิดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ในสังคม รวมทั้งส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การปฏิบัติงานของตำรวจและการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นตัวชี้วัดประชาธิปไตยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาแนวทางในการบริหารงาน และกระบวนการปฏิรูปองค์กรตำรวจ รวมทั้งการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย เพื่อศึกษาปัญหาในการบริหารงานบุคคลขององค์กรตำรวจ ในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย รวมทั้งสาเหตุของปัญหาขององค์กรตำรวจที่เกิดขึ้นจากระบบการเมืองไทย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางวิชาการที่สามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาในการบริหารงานตำรวจ ในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย รวมทั้งสาเหตุของปัญหาในการบริหารงานซึ่งสืบเนื่องมาจากระบบการเมืองไทย

2. เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจที่สอดคล้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเสนอกลไกที่ทำให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจเกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้ตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่และให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาปัญหาขององค์กรตำรวจ ในช่วงที่มีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย ในทศวรรษที่ 2550 (พ.ศ.2550-2559) และเนื้อหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและการปฏิรูปองค์กรตำรวจ

2. หน่วยในการศึกษาวิเคราะห์ (Unit of Analysis) คือ องค์กรตำรวจในภาพรวม และระบบการเมืองไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ได้แก่ หนังสือ ตำรา เอกสารทางราชการ รายงานการประชุม กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยนำมารวบรวม วิเคราะห์ เปรียบเทียบ และนำเสนออย่างเป็นระบบ เสนอแนะแนวทางและมีบทสรุปที่ชัดเจน

2. สัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) โดยผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูง เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดในการบริหารงาน การปรับปรุง และการพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยทำการบันทึกเทป นำมาถอดเทป และนำผลการสัมภาษณ์ที่ได้รับมาประมวลผล

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงปัญหาในการบริหารงานตำรวจ ในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย รวมทั้งเข้าใจสาเหตุของปัญหาในการบริหารงานซึ่งสืบเนื่องมาจากระบบการเมืองไทย

2. ได้ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปองค์กรตำรวจให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการจัดกลไกเพื่อให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจเกิดผลในทางปฏิบัติ

บทที่ 2
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาหัวข้อเรื่อง การปฏิรูปตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ได้มีการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. ระบอบประชาธิปไตย (Democracy)
2. การพัฒนาประชาธิปไตย
3. ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (Consolidated Democracy)
4. การพัฒนาสถาบันทางการเมือง
5. การปฏิรูปการเมืองเพื่อเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2557
6. วัฒนธรรมทางการเมือง
7. วิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองในทศวรรษ 2550
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดของการวิจัย
10. สรุป

ระบอบประชาธิปไตย (Democracy)

ประชาธิปไตย มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คือ demos หมายถึงประชาชน และ kratia หมายถึง การปกครอง เมื่อนำมารวมกันและรวมกันเป็นภาษาอังกฤษ คือ democracy[1] ในประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมืองตะวันตก ประชาธิปไตยแบ่งออกเป็นสองแบบสำคัญ คือ ประชาธิปไตยแบบโบราณซึ่งเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Ancient or Direct Democracy) และประชาธิปไตยในปัจจุบัน ที่ถือกำเนิดและพัฒนาต่อมาในช่วงสองศตวรรษที่ผ่านมานี้ โดยเรียกชื่อต่างๆ เช่น ประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Modern Democracy) ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ประชาธิปไตยแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy) เป็นต้น[2] ประชาธิปไตยแบบโบราณ เป็นประชาธิปไตยทางตรงที่เหมาะสมกับชุมชนทางการเมืองขนาดเล็ก เมื่อสภาพบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป เกิดความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อความมั่นคงจากการถูกรุกรานจากภายนอก ประชาธิปไตยแบบ

---

[1]สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”. (เอกสารเผยแพร่. 2557).

[2]ไชยันต์ ไชยพร. “แนวคิดทางการเมืองและสังคม”. (ประมวลสาระและแนวการศึกษา. มปป.).

ตัวแทนจึงเกิดขึ้นในตะวันตกช่วงศตวรรษที่ 18 เมื่อเกิดประชาธิปไตยแบบตัวแทน จึงทำให้มีบุคคลที่เป็นตัวแทนในการใช้อำนาจทางการเมืองแทนประชาชนทุกคน ประชาธิปไตยจึงมีความเกี่ยวข้องกับขอบเขตการใช้อำนาจของตัวแทนหรือรัฐบาล สิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีการให้คำนิยามของ "ประชาธิปไตย" ว่าหมายถึง

> ...การปกครองที่ประชาชนส่วนใหญ่ รากศัพท์มาจากคำว่า ประชา + อธิปไตย คือ ประชาชน + อำนาจสูงสุด คือ ประชาชนมีอำนาจสูงสุด รวมทั้งหมายถึงการที่ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพในด้านต่างๆ เช่น มีสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น ในการชุมนุม ในทรัพย์สิน ในการเลือกอาชีพ ในการนับถือศาสนา ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายในขอบเขตกฎหมาย ประชาชนที่อยู่ภายใต้ระบบประชาธิปไตยจะมีสิทธิ เสรีภาพในด้านต่างๆ นอกจากนี้ ประชาธิปไตยยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิ เสรีภาพ ซึ่งหมายถึง หน้าที่ ความรับผิดชอบ ระเบียบและวินัย ประชาธิปไตย ไม่ได้หมายถึง สิทธิ เสรีภาพ ที่ไร้ขอบเขต แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และต้องควบคู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบ ระเบียบและวินัย หน้าที่ของประชาชน ภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ หน้าที่ในการเป็นพลเมืองที่ดี...[3]

หลักการสำคัญของประชาธิปไตย (Principles of Democracy) ในปัจจุบันได้แก่

1. หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกัน

2. หลักเสรีภาพ เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของคนที่จะกระทำหรืองดเว้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง

3. หลักเสมอภาค การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันพื้นฐานในเรื่องสำคัญๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

4. หลักภราดรภาพ คนในสังคมประชาธิปไตยย่อมจะต้องเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคมอย่างสันติและหาข้อยุติที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับกัน และมีความเคารพซึ่งกันและกัน มีความรักและปรารถนาดีต่อกัน เป็นต้น[4]

การพัฒนาประชาธิปไตย

การพิจารณาถึงแนวคิดการพัฒนาประชาธิปไตย เริ่มต้นที่การพิจารณาแนวคิดเรื่องการพัฒนาทางการเมืองเป็นลำดับแรก การพัฒนาทางการเมือง (Political Development) หมายถึงกระบวนการทางการเมือง อันได้แก่ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองและกิจกรรมทางการเมืองที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ปรารถนา นอกจากนี้ การพัฒนาทางการเมืองยังหมายถึงการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองให้ทันสมัย การพัฒนาระบบการเมือง ระบบบริหาร ระบบ

---

[3] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เรื่องเดิม. หน้า 9.

[4] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เรื่องเดิม. หน้า 11-12.

เศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ และการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน[5] จะเห็นได้ว่า การพัฒนาทางการเมืองต้องการบรรลุถึงเป้าหมายทางการเมือง โดยเฉพาะแนวคิดที่เกิดขึ้นจากแนวคิดทางการเมืองประเทศตะวันตก ความทันสมัยทางการเมืองจึงมีปัจจัยการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อันเป็นส่วนประกอบสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองให้บรรลุเป็นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย

การพัฒนาประชาธิปไตยอาจจะประกอบไปด้วยเป้าหมายในสองลักษณะ คือ การพัฒนาให้โครงสร้างและสถาบันทางการเมืองสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เช่น การจัดโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ สามารถแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของคนในสังคมได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น การสร้างความรับรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน สร้างให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเองภายในระบอบการเมืองและกรอบของกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้วัฒนธรรมทางการเมืองสอดคล้องกับโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพของระบอบการเมือง และมีเป้าหมายสุดท้ายที่ความอยู่ดีกินดีของประชาชนในสังคมการเมืองนั้นๆ

ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่[6]

1. การศึกษาของประชาชน เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน จึงเท่ากับว่าประชาชนเป็นผู้ปกครองประเทศ ซึ่งคุณภาพการปกครองจะดีเพียงใดก็ย่อมขึ้นอยู่กับผู้ปกครองนั่นก็คือประชาชน ดังนั้น ถ้าประชาชนมีคุณภาพดีประชาธิปไตยก็มีคุณภาพดีด้วย เพราะคุณภาพของประชาธิปไตยนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพประชาชน ส่วนคุณภาพของประชาชนย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษา การศึกษาที่ดีจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจหลักการแห่งการปกครอง สิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบ

2. เศรษฐกิจของประเทศ ประชาธิปไตยจะมั่นคงและยั่งยืนได้นั้น เศรษฐกิจของประชาชนโดยรวมจะต้องมั่นคง มีการกระจายรายได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง ช่องว่างทางเศรษฐกิจมีน้อย ประชาชนได้รับหลักประกันจากสังคม เนื่องจากหากประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจน จะไม่อาจมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริง

ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (Consolidated Democracy)

เมื่อประเทศต่างๆ ในโลกนี้ได้พัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย จะมีการเปลี่ยนแปลงจากระบอบเดิมซึ่งอาจเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เผด็จการ สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ แล้วเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

---

[5]สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เรื่องเดิม. หน้า 13.

[6]สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “พัฒนาประชาธิปไตย ... พัฒนาการเมืองไทย”. (เอกสารเผยแพร่. 2554). หน้า 41-43.

อาจมีความสำเร็จที่นำไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง เกิดพัฒนาทางการเมืองที่ทำให้ระบบการเมืองมั่นคง หรือในบางประเทศการเปลี่ยนผ่านสะดุดหยุดลงและย้อนกลับไปสู่ระบอบการเมืองแบบเดิมเป็นระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย และเริ่มต้นการเปลี่ยนผ่านอีกครั้งหนึ่ง

การเป็นระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง นักรัฐศาสตร์อย่าง Linz และ Stepan ได้อธิบายถึงประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ว่าจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ 5 ประการ คือ[7]

1. สังคมประชา (Civil Society) ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ประชาชนกลุ่มต่างๆ สามารถรวมตัวจัดเป็นกลุ่ม ขบวนการ หรือปัจเจกบุคคล ที่มีความเป็นอิสระจากรัฐ เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์มีความหลากหลาย เช่น กลุ่มสตรี การรวมตัวของชุมชน กลุ่มศาสนา สหภาพ กลุ่มผู้ประกอบการสื่อมวลชน เป็นต้น

2. สังคมการเมือง (Political Society) ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งจะต้องมีเวทีที่มีการแข่งขันให้ได้มาซึ่งสิทธิอันชอบธรรมในการใช้อำนาจ มีการพัฒนาสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่น พรรคการเมือง การเลือกตั้ง มีภาวะผู้นำทางการเมือง ความเป็นพันธมิตรระหว่างพรรคการเมือง และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น อำนาจทางการเมืองในเวทีสังคมการเมืองต้องการกระบวนการเลือกตั้งที่แข่งขันได้อย่างเสรี ต้องการความชอบธรรมในมุมมองของสังคมประชาต้องการหลักประกันในทางกฎหมาย และได้รับการธำรงรักษาโดยเครื่องมือของรัฐที่เป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

3. หลักนิติธรรม (Rule of law) เป็นหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในภาคสังคมประชาและสังคมการเมืองจะต้องยึดหลักนิติธรรม รัฐบาลและรัฐประชาธิปไตยจะต้องเคารพและยึดถือหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมจะต้องฝังอยู่ในหลักการของรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งต้องการมากกว่าการปกครองโดยเสียงข้างมาก ต้องการระดับชั้นของกฎหมายที่ชัดเจน มีการตีความโดยระบบศาลที่อิสระและได้รับการสนับสนุนโดยวัฒนธรรมทางกฎหมายที่เข้มแข็งในสังคมประชา

4. เครื่องมือของรัฐ (State Apparatus) พลเมืองจะต้องได้รับการปกป้องสิทธิ เสรีภาพและได้รับการบริการพื้นฐานอื่นๆ รัฐบาลประชาธิปไตยที่เข้มแข็งต้องมีอำนาจในการใช้กำลังอย่างผูกขาดและชอบธรรม มีประสิทธิภาพในดินแดนของรัฐนั้น สามารถจัดเก็บภาษีเพื่อใช้สำหรับกิจการภายใน จัดกำลังตำรวจ ผู้พิพากษา และบริการพื้นฐานต่างๆ มีประสิทธิภาพในการออกกฎระเบียบคำสั่ง มีหน่วยงานราชการที่สามารถใช้งานได้โดยรัฐบาลประชาธิปไตย

5. สังคมเศรษฐกิจ (Economic Society) รัฐประชาธิปไตยที่เข้มแข็งจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างระบบเศรษฐกิจที่มีรัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์กับระบบที่รัฐปล่อยให้เอกชนมีเสรีในระบบเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจที่กำหนดโดยรัฐ (Command Economy) กับเศรษฐกิจแบบตลาดอันสมบูรณ์แบบ (Pure Market Economy)

กล่าวโดยสรุป ระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งตามความหมายนี้ คือรัฐที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมตัว การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เสนอความต้องการโดยมีระบบการเมือง สถาบันทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งผ่านระบบการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม เข้ามาใช้

---

[7]Juan J. Linz and Alfred Stepan. Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. (Maryland : The John Hopkins University Press, 1996). p. 7-11.

อำนาจทางการเมืองโดยอยู่ภายใต้กฎหมายตามหลักนิติธรรม มีกลไกของรัฐที่เข้มแข็งสามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรัฐที่สร้างความสมดุลต่อระบบเศรษฐกิจ

การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 มีความพยายามสร้างระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย โดยกระบวนการเป็นประชาธิปไตยของไทยได้ดำเนินมาเป็นเวลายาวนาน การทำให้ระบบการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยของไทย เริ่มจากการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่กระบวนการเปลี่ยนผ่านก็สะดุดหยุดลงหลายครั้งด้วยเหตุวิกฤติทางการเมืองและการรัฐประหาร

หลังจากการรัฐประหารในปี พ.ศ.2534 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ.2535 ได้เกิดข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่งของไทย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ก็สิ้นสุดลงอีกครั้งด้วยเหตุวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองรุนแรง และเกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 โดยกระบวนการเป็นประชาธิปไตยเริ่มต้นอีกครั้งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 และมีการเลือกตั้งทั่วไปในเวลาต่อมา

การพัฒนาสถาบันทางการเมือง

การพัฒนาสถาบันทางการเมืองในทศวรรษที่ 2550 เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 ซึ่งได้พยายามแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ ได้แก่ ความไม่โปร่งใสและไม่มีจริยธรรมของนักการเมือง ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เป็นต้น ดังนั้นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 จึงมุ่งเน้นให้เกิดการคุ้มครองส่งเสริมขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนลดการผูกขาดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชนทำให้การเมืองมีความโปร่งใสมีคุณธรรมและจริยธรรมและองค์กรตรวจสอบมีความอิสระเข้มแข็งและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ[8] โดยมีการพัฒนาสถาบันทางการเมืองในสาระสำคัญ ได้แก่

1. การจัดโครงสร้างของสถาบันหลักทางการเมือง สถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในเชิงโครงสร้างอำนาจไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญ แต่มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่ผ่านมา ดังนี้

1.1 สภาผู้แทนราษฎร มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 มีสมาชิกจำนวน 500 คน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 แต่มีที่มาแตกต่างกัน โดยรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540

---

[8]คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons /con2550-4point.pdf, 2558.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน และสมาชิกแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 เปลี่ยนเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 375 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 125 คน (มาตรา 93) ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งมีสัดส่วนน้อยลง โดยไปเพิ่มความสำคัญกับสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อ

1.2 วุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง จำนวน 200 คนแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนรวม 150 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดจังหวัดละ 1 คน และส่วนที่เหลือมาจากการสรรหา (มาตรา 111) เป็นความพยายามมิให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากการแทรกแซงจากพรรคการเมือง หรือนักการเมืองในท้องถิ่น โดยการลดจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและเพิ่มให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา

1.3 คณะรัฐมนตรี มีการเพิ่มเติมวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 8 ปี ไม่ได้ (มาตรา 171) มีการจำกัดอำนาจคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง และอยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เกี่ยวกับการบริหารงาน เช่น จะต้องไม่แต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนเว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ไม่ให้กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนเป็นต้น (มาตรา 181) บทบัญญัติดังกล่าวได้จำกัดอำนาจการบริหารงานของรัฐบาลที่รักษาการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อมิให้ใช้อำนาจให้ได้เปรียบในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น

2. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 มีบทบัญญัติที่เพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าที่มีอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ให้ถูกละเมิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายสะดวกรวดเร็วและทั่วถึง สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนซึ่งได้รับการคุ้มครองโดยมิให้มีการปิดกิจการสื่อมวลชน ห้ามแทรกแซงสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสาร ให้ประชาชนได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 12 ปี โดยเท่าเทียมกัน เด็กเยาวชนและบุคคลในครอบครัวได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นในการพัฒนาด้านร่างกายจิตใจและสติปัญญา บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ขยายสิทธิชุมชน การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน ชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้ององค์กรของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิชุมชน เป็นต้น[9]

3. พัฒนากลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 มีการศึกษาถึงปัญหาทางการเมืองที่สำคัญซึ่ง

---

[9]คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เรื่องเดิม.

เกิดขึ้น คือ การทุจริตในระบบการเมือง การแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมือง ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 จึงสร้างกลไกและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบนักการเมืองตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองและการใช้อำนาจทางการเมือง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ยังมีกลไกทางศาลและกระบวนการยุติธรรมที่จะใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระและกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐก็ยังไม่สามารถกลั่นกรองคนดีเข้าสู่ระบบการเมือง และไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 จึงปรับปรุงกระบวนการสรรหากรรมการองค์กรอิสระเพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง โดยให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทสำคัญเพื่อป้องกันมิให้นักการเมืองเข้ามาแทรกแซง เพิ่มอำนาจองค์กรอิสระและสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มเติม เช่น กำหนดให้มี “ผู้ไต่สวนอิสระ” ซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง (มาตรา 275-276) การเพิ่มอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 253, 250) การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา แสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี กำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาแทรกแซงการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ กำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ถือหุ้นในบริษัทที่มีสัมปทานกับรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 จะเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อป้องกันการทุจริตและควบคุมการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น แต่การเพิ่มอำนาจให้องค์กรอิสระและกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ[10]

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยตรง เช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การแสดงและรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในทางปฏิบัติ ยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย เช่น การออกกฎหมายกำหนดระเบียบวิธีการปฏิบัติ ระบบราชการ ทำให้การมีส่วนร่วมยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ดังนั้นในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 จึงพยายามแก้ไขบทบัญญัติเพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ เช่น มีการลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจาก 50,000 ชื่อเหลือเพียง 10,000 ชื่อ และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจาก 50,000 ชื่อเหลือเพียง 20,000 ชื่อ (มาตรา 142, 163, 164)

---

[10] เรื่องเดียวกัน. หน้า 92.

แม้ว่าการพัฒนาการเมืองโดยการใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 จะพยายามแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ โดยมุ่งตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ สร้างกลไกเพื่อคัดกรองบุคคลที่เหมาะสมเข้าสู่อำนาจทางการเมือง แต่ประชาธิปไตยหลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ได้แก่ พรรคการเมืองไม่บริหารแบบประชาธิปไตยเป็นเพียงการจัดตั้งที่จดทะเบียนตามกฎหมายเท่านั้น การเลือกตั้งมิได้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมแต่มีการซื้อเสียงการเลือกตั้งจึงกลายเป็นเพียงการประกอบพิธีกรรมการหย่อนบัตร และผู้มีอำนาจเงินยังเป็นผู้กุมอำนาจรัฐโดยใช้กระบวนการทางการเมืองและสังคมที่อ่อนแอเป็นประโยชน์[11]

การปฏิรูปการเมืองเพื่อเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2557

ระบบการเมืองแบบรัฐสภาที่อำนาจการปกครองมาจากประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งได้สิ้นสุดลงอีกครั้งจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เป็นการยึดอำนาจการปกครองประเทศหลังจากมีเหตุการณ์วิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองและการชุมนุมของกลุ่มมวลชน นำโดยคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ซึ่งจัดการชุมนุมต่อต้านและเรียกร้องให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ลาออกจากการปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี หลังจากที่ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และเรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศก่อนจัดให้มีการเลือกตั้ง ภายใต้สภาวะวิกฤติที่ไม่สามารถตกลงกันได้และเหตุการณ์ความรุนแรงระหว่างการชุมนุม พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ขณะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก จึงประกาศใช้กฎอัยการศึกและมีการยึดอำนาจการปกครองในช่วงต่อมา

หลังจากการยึดอำนาจแล้ว ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งกำหนดให้มีสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจต่างๆ ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและกำหนดให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ ได้แก่ การเมืองการบริหารราชการแผ่นดินกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ พลังงาน สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม สื่อสารมวลชน สังคม และอื่นๆ (มาตรา 27) สปช. ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ไม่เกิน 250 คน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับปี พ.ศ.2557 กำหนดให้มีคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน 36 คน ซึ่งประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

1. ประธานกรรมาธิการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ
2. ผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน 20 คน

---

[11]ลิขิต ธีรเวคิน. <u>การเมืองการปกครองของไทย.</u> พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมธรรมศาสตร์, 2553). หน้า 444.

3. ผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอฝ่ายละ 5 คน

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีเจตนารมณ์ดังนี้[12]

1. สร้างพลเมืองให้เป็นใหญ่
2. การเมืองใสสะอาดและสมดุล
3. หนุนสังคมที่เป็นธรรม
4. นำชาติสู่สันติสุข

ในแต่ละเจตนารมณ์มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อบัญญัติให้มีการปฏิรูประบบสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องดังนี้[13]

1. การสร้างให้พลเมืองเป็นใหญ่ โดยหลักการต้องการให้อำนาจอธิปไตยของพลเมืองคงอยู่หลังหย่อนบัตรเลือกตั้ง ด้วยการบัญญัติสิทธิในประเด็นต่างๆ ได้แก่

1.1 การขยายและยกระดับสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในด้านต่างๆ เช่น ในด้านสิทธิมนุษยชน ให้การคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีมาตรฐานที่ชัดเจน การคุ้มครองและช่วยเหลือในคดีอาญาแก่ผู้เสียหาย พยาน สิทธิได้รับความช่วยเหลือทางคดีอาญาจากทนายความซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ สิทธิในการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวเป็นหลัก เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ ในด้านสิทธิพลเมือง ให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มการเมือง สิทธิในการร่วมกระบวนการพิจารณาการปฏิบัติราชการทางปกครอง เสรีภาพในการวิเคราะห์วิจารณ์คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งศาลโดยสุจริตตามหลักวิชาการ ห้ามการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชน

1.2 การมีส่วนร่วมทางการเมือง (ประชาธิปไตยเชิงเนื้อหา) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นในการร่างกฎหมาย กฎ โครงการที่กระทบกับวิถีชีวิต สิทธิร้องขอข้อมูล ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ การรับบริจาคและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

1.3 กลไกใหม่สำหรับภาคพลเมือง ได้แก่ สมัชชาพลเมือง สภาตรวจสอบภาคพลเมือง สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ องค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ

1.4 ขยายพื้นที่ทางการเมือง (การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง) ได้แก่ การออกเสียงประชามติเพื่อแก้รัฐธรรมนูญ เพื่อยืนยันการเสนอกฎหมาย เพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปและปรองดอง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเสนอกฎหมายภาคพลเมือง สิทธิการจัดลำดับเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ

---

[12]ถวิล วดีบุรีกุล และเลิศพร อุดมพงษ์. <u>เอกสารประกอบการสัมมนาการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญ.</u> (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2558). หน้า 7.

[13]คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เรื่องเดิม.

2. การเมืองใสสะอาดและสมดุล โดยหลักการต้องการขจัดและป้องกันการซื้อสิทธิ-ขายเสียง ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน การคอรัปชั่นในทุกระดับ และการใช้อำนาจโดยมิชอบ ระบบการเมืองที่มีธรรมาภิบาล กลุ่มพลังทางสังคมและการเมืองทุกฝ่ายมีส่วนร่วมถ่วงดุลและตรวจสอบ

2.1 การเมืองภาคสถาบันจัดระบบการเลือกตั้งที่แปรทุกคะแนนเสียงให้มีความหมาย รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ และถูกตรวจสอบ-ถ่วงดุลโดยรัฐสภา โดยองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และโดยภาคพลเมือง วุฒิสภาพหุนิยม เป็นตัวแทนจากพื้นที่และกลุ่มอาชีพ พรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของพลเมืองและมีความเป็นประชาธิปไตย กลุ่มการเมืองที่จะพัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ระบบการคลังและงบประมาณที่ปฏิรูปใหม่ ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นอิสระจากพรรคและกลุ่มการเมือง

2.2 การเมืองภาคพลเมือง การเสนอกฎหมายของภาคพลเมือง โดยมีส่วนร่วมในการพิจารณา เสนอให้ทำประชามติได้หากสภาพิจารณาให้ตกไป กฎหมายไม่ตกแม้ยุบสภา การออกเสียงประชามติในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การร่วมกำหนดกฎหมาย กฎ และนโยบายสาธารณะ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ กลไกใหม่ของการเมืองภาคพลเมือง เช่น สมัชชาพลเมือง สภาตรวจสอบภาคพลเมือง สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

2.3 การกระจายอำนาจและบริหารท้องถิ่น องค์กรบริหารท้องถิ่นมีรูปแบบหลากหลายตามภูมิสังคม องค์กรบริหารพัฒนาภาคเพื่อการพัฒนาอย่างบูรณาการในระดับพื้นที่หลายจังหวัด องค์กรกลางบริหารงานบุคคลทุกรูปแบบร่วมกันเป็นองค์กรเดียว การมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์กรบริหารท้องถิ่นโดยประชาชนและชุมชน การกระจายการจัดทำบริการสาธารณะให้ชุมชนหรือบุคคลที่ดำเนินการได้อย่างมีมาตรฐาน คุณภาพ และประสิทธิภาพ การจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ การจัดสรรภาษีและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรบริหารท้องถิ่น

3. หนุนสังคมที่เป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำโดยหลักการเพื่อกระจายความเท่าเทียม สร้างความเป็นธรรม พัฒนาความมั่นคงของประชาชน โดยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิด้านต่างๆ ได้แก่

3.1 สิทธิและศักดิ์ศรี ในด้านสิทธิมนุษยชน เช่น ห้ามการเลือกปฏิบัติ ห้ามปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม คุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสมรสและในครอบครัว คุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ในด้านสิทธิพลเมือง เช่น สิทธิของเด็ก เสรีภาพของสื่อ สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และมีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการทางปกครอง สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ สิทธิชุมชน สิทธิรับค่าจ้างเป็นธรรม เสรีภาพทางวิชาการ ในด้านสวัสดิการและกลไกการยกระดับชีวิต จัดให้มีระบบบำนาญแห่งชาติ จัดให้มีระบบการออมและระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ พัฒนาระบบดูแลช่วยเหลือผู้พิการและทุพพลภาพ การยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน สิทธิครอบครัว สิทธิสุขภาพ

3.2 โอกาสและการเข้าถึง ในด้านที่อยู่อาศัยให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เหมาะสม การบริการสาธารณะของรัฐ ให้มีสิทธิเข้าถึงและได้รับบริการสาธารณะของรัฐอย่างต่อเนื่อง ทั่วถึง ทันสมัย และเท่าเทียมกัน ด้านการศึกษาให้มีสิทธิเท่าเทียมในการศึกษาฟรี 15 ปี หลักสูตรการเรียนของส่วนกลางและท้องถิ่นที่เหมาะกับภูมิสังคม จัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวโดยตรงกับผู้เรียน ด้านเศรษฐกิจและทุน มีธนาคารเพื่อแรงงาน จัดสรรงบประมาณระดับพื้นที่ ภาษีท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีรายได้ ประชาชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ด้านความเป็นธรรมและ

กระบวนการยุติธรรม เข้าถึงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมโดยง่าย ผู้มีรายได้น้อยสามารถใช้ทนายความที่มีความสามารถ มีกองทุนยุติธรรม ด้านรักษาพยาบาลและสาธารณะสุข ทุกกองทุนสุขภาพมีลักษณะและมาตรฐานเท่าเทียมกัน บริการสุขภาพในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เป็นธรรม

3.3 สร้างและปรับสมดุลการใช้อำนาจ ด้านการเมืองภาคพลเมือง มีการเสนอกฎหมายได้ การร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ การออกเสียงประชามติ การถอดถอน/ตัดสิทธิทางการเมือง/ให้พ้นจากตำแหน่ง การเลือกจัดลำดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ ด้านเศรษฐกิจ ขจัดการผูกขาดและการกีดกันการแข่งขันการใช้อำนาจเหนือตลาด ด้านสังคม การรวมตัวและต่อรองของผู้ใช้แรงงาน ปฏิรูปกฎหมายให้ชุมชนเข้มแข็ง ให้มีกลไกคุ้มครองผู้บริโภค การเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรม กระจายการถือครองที่ดิน โดยมีธนาคารที่ดิน/โฉนดชุมชน/ภาษี

3.4 ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การปฏิรูปการผังเมือง ทรัพยากรธรรมเป็นสมบัติของชาติ บริหารจัดการเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐ ประชาชน ชุมชน ปฏิรูประบบ องค์กรและกฎหมายด้านการบริหารจัดการ ปรับปรุงกลไกและกระบวนการบริหารจัดการ ให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในด้านการเข้าถึงและผลิตพลังงานของชุมชน สร้างความมั่นคงทางพลังงาน ใช้พลังงานทดแทน ประชาชนชุมชนมีส่วนร่วม บริหารพลังงานอย่างมีธรรมาภิบาลโดยถือเป็นของชาติและส่วนรวม ปรับปรุงการสำรวจ การผลิต การใช้พลังงาน ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้เข้าถึงและเข้าใจข้อมูลด้านพลังงาน

3.5 จัดทำกฎหมายและแผนบริหารจัดการทรัพยากร น้ำ ป่า ทะเล ตามหลักการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

4. นำชาติสู่สันติสุข หลักการคือ ปมปัญหาในอดีตได้รับการคลี่คลาย เกิดความเข้าใจสาเหตุของปัญหาร่วมกัน และมีมาตรการในการป้องกันมิให้ความขัดแย้งที่รุนแรงเกิดขึ้นซ้ำในอนาคต สร้างรากฐานของสังคมประชาธิปไตยที่อยู่บนฐานของการยอมรับในความหลากหลายและการใช้สันติวิธี โดยสร้างกลไกและกระบวนการ ได้แก่ คณะกรรมการอิสระเสริมสร้างความปรองดอง มีองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง คลี่คลายสถานการณ์ตึงเครียด การออกแบบระบบการเมืองแบบพหุนิยม การออกแบบระบบศาล กระบวนการยุติธรรมที่ยึดหลักนิติธรรม ผู้นำการเมืองที่แสดงความรับผิดชอบเมื่อก่อความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชน สร้างเสรีภาพ ความรับผิดชอบและจริยธรรมของสื่อมวลชน เสรีภาพทางวิชาการ กติกาในการชุมนุม หลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรมที่เสมอภาค เคารพสิทธิ รวดเร็ว โปร่งใส มุ่งสู่สมานฉันท์ วางมาตรการป้องกันเหตุการณ์ความขัดแย้งรุนแรง รวบรวมข้อเท็จจริง เยียวยา และอำนวยความยุติธรรม เสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาอภัยโทษ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558 ที่ประชุมลงมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยประเด็นเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มีการถกเถียงและหลายฝ่ายไม่เห็นด้วยกับประเด็นในร่างรัฐธรรมนูญได้แก่

1. ระบบการเลือกตั้ง ซึ่งต้องการให้เป็นระบบที่ทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมาย โดยใช้ระบบเลือกตั้งใหม่ที่เรียกว่าระบบสัดส่วนแบบผสม หรือ Mix Member Proportional หรือ MMP หรือที่นิยมเรียกกันว่าระบบเยอรมันซึ่งจะไม่ทำให้รัฐบาลได้รับเสียงข้างมากเกินไป

2. ที่มาของนายกรัฐมนตรีเปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ดำเนินการโดยมติของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแต่ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

3. จำนวนและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมไม่เกิน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการเลือกตั้งกันเองและการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ส.ว.อีกด้วย

4. กลไกพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ มีแนวคิดจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ (คปป.) ซึ่งมีข้อวิจารณ์ว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจซ้ำซ้อนทับกับสถาบันทางการเมืองอื่นๆ

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติจึงได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติลงวันที่ 5 ตุลาคม 2558 แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีกรรมการจำนวนทั้งสิ้นรวม 21 คน[14]

วัฒนธรรมทางการเมือง

การพัฒนาประชาธิปไตย โดยการพัฒนาสถาบันทางการเมืองเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถทำให้ระบบการเมืองของประเทศเป็นประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์ แต่การดำรงชีวิตของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยด้วย วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม ทัศนคติและความเชื่อทางการเมือง ซึ่งเป็นมิติทางด้านจิตวิทยาสังคมและวัฒนธรรมสังคมของระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองของระบบการเมืองหนึ่งๆ ย่อมเป็นผลผลิตทั้งของประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองและประวัติชีวิตของมวลสมาชิกในระบบการเมืองนั้น[15] การเกิดขึ้นของวัฒนธรรมทางการเมืองในรัฐหนึ่งๆ จึงใช้เวลายาวนานในการกล่อมเกลาความเชื่อ และทัศนคติ และการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการเปลี่ยนแปลงค่านิยม ทัศนคติและความเชื่อของประชาชนในสังคม

---

[14]“ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติลงวันที่ 5 ตุลาคม 2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132, 5 ตุลาคม 2558.

[15]ทินพันธุ์ นาคะตะ. การเมืองไทย : ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ไขปัญหา. (กรุงเทพฯ : ปัญญาชน, 2555). หน้า 85.

วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย เป็นมรดกที่ตกทอดมาจากอิทธิพลของความคิดความเชื่อในการปกครองแบบดั้งเดิม การที่ไทยไม่เคยตกอยู่ใต้อิทธิพลของประเทศอาณานิคมตะวันตกทำให้ไทยยังสามารถดำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันและวัฒนธรรมทางการปกครองอันเก่าแก่ของตนไว้ได้หลายๆ อย่าง[16] ตั้งแต่การปกครองแบบบิดาปกครองบุตร ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะเสมือนบิดาของพสกนิกร ในสมัยกรุงสุโขทัย การปกครองแบบเทวราชา ซึ่งถือว่ากษัตริย์เป็นสมมติเทพ และทรงมีอำนาจมาก สมัยกรุงศรีอยุธยาจนกระทั่งในยุคของกรุงรัตนโกสินทร์มีการพัฒนาเป็นรัฐชาติและสถาปนาระบบอำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระมหากษัตริย์ที่เป็นศูนย์รวมในการรวมความเป็นชาติให้เป็นหนึ่งเดียว

รูปแบบการปกครองในอดีต ทำให้คนไทยส่วนมากมักจะให้การยอมรับสิทธิในการปกครองของผู้มีอำนาจในแต่ละยุคแต่ละสมัยเรื่อยมา โดยถือกันว่าผู้ได้มาซึ่งอำนาจ ผู้มีอำนาจ และผู้ใช้อำนาจเป็นผู้มีบุญวาสนาจึงเป็นการสมควรแล้วที่จะเป็นผู้มีสิทธิเช่นนั้น[17] การยอมรับสิทธิในการปกครองของผู้มีอำนาจอาจเหมาะสมกับบริบททางการเมืองในยุคสมัยหนึ่ง แต่เมื่อสถานการณ์และบริบททางสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทัศนคติ ค่านิยมดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับการปกครองในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือว่าอำนาจการปกครองเป็นของประชาชนและการใช้อำนาจของรัฐจะต้องไม่เป็นไปโดยเด็ดขาดตามอำเภอใจผู้ใช้อำนาจจึงอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้โดยกลไกการจัดระเบียบการปกครอง

ทินพันธุ์ นาคะตะ ได้ศึกษาวัฒนธรรมการเมืองของไทยพบว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยมีลักษณะสำคัญโดยทั่วไปดังนี้[18]

1. อำนาจนิยม ชอบการใช้อำนาจ เคารพเชื่อฟังและอ่อนน้อมต่อผู้มีอำนาจ รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบในทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ การทำงานจึงมีลักษณะการสั่งการจากเบื้องบนลงมา มากกว่าการริเริ่มจากเบื้องล่าง และคนไทยนิยมการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด

2. นิยมระบบเจ้านายกับลูกน้อง ผู้นำเป็นเจ้านาย มีอำนาจวาสนา มีบารมี ต้องสามารถให้ความคุ้มครองและให้ผลประโยชน์แก่ลูกน้องได้ ส่วนลูกน้องจะต้องตอบแทนด้วยการสนับสนุนและให้บริการแก่เจ้านาย ความสัมพันธ์ลักษณะนี้มีอยู่ทุกแห่งในสังคมไทย อาจเรียกกว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ข้าราชการ จึงมีแนวโน้มที่จะรับใช้ผู้ใหญ่มากกว่าการให้บริการประชาชน

3. ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ การรวมกลุ่มในทางการเมืองหรือสังคมต้องอาศัยบุคลิกภาพของผู้นำเป็นหลัก

4. มีการจัดลำดับฐานะในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ระบบเจ้าขุนมูลนายทำให้มีการแบ่งวรรณะกันระหว่างคนไทยทำให้มีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน ถือว่าทุกคนต้องรู้จักที่ต่ำที่สูงไม่ควรตีเสมอผู้ใหญ่ คนไทยยึดถือสิ่งที่ติดตัวคนมา เช่น คุณสมบัติที่มีอยู่ตามชาติวุฒิ วัยวุฒิ และคุณวุฒิมากกว่าความสำเร็จของบุคคล การดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงมักถืออาวุโสมากกว่าผลงานและความสามารถ

---

[16] เรื่องเดียวกัน. หน้า 87.

[17] David A. Wilson. Politics in Thailand. (New York: Cornell University Press, 1996). p.74 - 80.

[18] ทินพันธุ์ นาคะตะ. เรื่องเดิม. หน้า 126-132.

5. ความเป็นอิสระนิยม รักความเป็นอิสระ ชอบทำอะไรโดยลำพังตนเอง ไม่อยากให้ใครมายุ่งเกี่ยวกับตนมากนัก ไม่ชอบการถูกบังคับหรือตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคนอื่น ขาดระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการดำเนินชีวิต ไม่ชอบอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือกฎหมาย คนไทยไม่ชอบการรวมกลุ่ม การรวมกลุ่มในทางการเมืองเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งจึงเป็นไปได้ยาก ความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมจึงมีน้อย

6. การยึดมั่นในประเพณีดั้งเดิม ยึดมั่นในความเชื่อ ค่านิยม ทัศนคติ และประเพณีแบบเก่าๆ เชื่อถือในเรื่อง อิทธิฤทธิ์ปาฏิหาริย์ ภูตผีปีศาจ ไสยศาสตร์ ของขลัง และโชคลาง เมื่อประสบปัญหาความเดือดร้อน จึงยากที่คนไทยโดยทั่วไปจะยึดหลักเหตุผล รู้จักวิเคราะห์วิจารณ์ มองโลกตามความเป็นจริง ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงที่มีความเสี่ยง

7. ความเฉื่อยชา ไม่กระตือรือร้นหรือสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง คนไทยโดยทั่วไปจะพอใจในสถานภาพที่เป็นอยู่ของตนเอง จะยอมรับสภาพที่เสียเปรียบของตนเอง โดยถือว่าตนมีบุญวาสนาหรือโชคชะตาอยู่เพียงแค่นั้น การแก้ปัญหาสังคมเป็นเรื่องของชนชั้นปกครองจึงสนใจเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองน้อย ในการเลือกตั้งจึงมีผู้ไปใช้สิทธิไม่มากนัก

8. ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง มองโลกในแง่ร้าย และขาดความไว้วางใจผู้อื่น ขาดความเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหาหรือเอาชนะสิ่งแวดล้อม ในทางการเมืองมักจะมอบความไว้วางใจให้ตัวผู้นำ ในขณะที่บรรดาผู้นำกลับขาดความศรัทธาและความไว้วางใจในตัวประชาชน

9. การรักสงบและการประนีประนอม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่วนใหญ่เป็นไปอย่างสงบ ค่อยเป็นค่อยไป ไม่มีการเสียเลือดเนื้อ

จะเห็นได้ว่าลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยหลายประการที่ไม่เอื้อให้การปกครองมีความเป็นประชาธิปไตย ตั้งแต่หลักการประการแรกของประชาธิปไตยที่ยึดถือว่าอำนาจการปกครองเป็นของประชาชน หากว่าคนไทยมีวัฒนธรรมการเมือง ซึ่งได้รับการถ่ายทอดทัศนคติมาจากการปกครองแบบดั้งเดิม เชื่อว่าผู้ปกครองคือผู้ที่มีบุญบารมีเกิดมาเพื่อเป็นผู้ปกครอง นิยมระบบเจ้านายกับลูกน้อง มีลำดับความสัมพันธ์ คนไทยจึงยอมรับอำนาจของผู้ปกครองโดยไม่คิดว่าอำนาจดังกล่าวเป็นของตนเอง ไม่คิดว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมือง แต่เป็นเพียงผู้ถูกปกครองเท่านั้น จึงไม่มีสิทธิหรือไม่สมควรจะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือผู้ปกครอง ดังนั้น แม้ว่าจะมีความพยายามออกแบบสถาบันทางการเมือง รูปแบบการเลือกตั้งเพื่อสร้างความเป็นตัวแทนในการอำนาจการปกครอง หรือระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐ อย่างไรก็ตาม แต่หากประชาชนไม่คิดว่าอำนาจการปกครองเป็นของตนเอง โดยใช้อำนาจผ่านระบบการเลือกตั้งและการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ที่ได้รับอำนาจทางการเมืองไป ย่อมทำให้ประชาชนไม่กระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจดังกล่าวตามเจตนารมณ์ของประชาธิปไตย

หลักการประชาธิปไตยในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ แม้ว่าลักษณะของวัฒนธรรมการเมืองของคนไทยดังกล่าวประการหนึ่ง คือ ความเป็นอิสระนิยม ดูเหมือนจะสอดคล้องกับหลักการเรื่องสิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วลักษณะความเป็นอิสระนิยมในวัฒนธรรมการเมืองของไทยมีลักษณะเป็นความรักอิสระที่ชอบทำอะไรโดยลำพัง ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และเป็นความอิสระที่ไม่ชอบการรวมกลุ่ม ลักษณะดังกล่าวย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการสิทธิเสรีภาพที่ต้องเป็นสิทธิเสรีภาพภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐ การปกครองตามหลักนิติธรรมเป็น

หลักการประการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเสมอภาค ดังนั้น ลักษณะวัฒนธรรมการเมืองที่ชอบความเป็นอิสระดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

วิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองในทศวรรษ 2550

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในเอเชีย เมื่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดอำนาจในปี พ.ศ.2544 พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ยศในขณะนั้น) อดีตนายตำรวจที่กลายเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงจึงกลายเป็นความหวังของคนไทยและได้เข้าสู่อำนาจทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกสามารถอยู่ในตำแหน่งบริหารประเทศได้ครบวาระ 4 ปี และได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนสูงสุดและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้อีกเป็นวาระที่สอง อย่างไรก็ตาม หลังจากเข้าบริหารประเทศในวาระที่สองได้ไม่นานก็เกิดกระแสต่อต้านโดยกล่าวหาว่ามีการทุจริตเชิงนโยบาย การมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการขายหุ้นในกลุ่มบริษัทชินคอร์ปให้แก่ บริษัทเทมาเส็ก รวมมูลค่าทั้งสิ้นกว่า 73,000 ล้านบาทโดยไม่ต้องเสียภาษี นอกจากนี้ ยังถูกกล่าวหาในประเด็นการใช้อำนาจรัฐไปในทางละเมิดสิทธิมนุษยชน การครอบงำสื่อมวลชน และการทุจริตคอรัปชั่น โดยมีกลุ่มมวลชนในนามกลุ่มพันธมิตรประชาชนประชาธิปไตย จัดให้มีการชุมนุมประท้วงโดยใช้เวลายาวนาน เหตุการณ์ความขัดแย้งจบลงด้วยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และให้ พลเอก สุรยุทธ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

หลังจากมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 และผ่านการประชามติ มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2551 พรรคพลังประชาชนซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่พันตำรวจโท ทักษิณฯ อยู่เบื้องหลังก็ได้รับคะแนนเสียงสามารถจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งโดยมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี การเคลื่อนไหวทางการเมืองฝ่ายพรรคพลังประชาชนมีกลุ่มมวลชนที่รวมตัวกันเรียกว่า “แนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ” (นปก.) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ” (นปช.) เป็นฐานมวลชนสนับสนุน ในช่วงทศวรรษ 2550 (พ.ศ.2550 – 2559) วิกฤติการเมืองของไทยจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากในอดีตซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองมักเกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองโดยไม่มีมวลชนสนับสนุน เช่น ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มเผด็จการทหารกับมวลชนที่เป็นนิสิต นักศึกษาและชนชั้นกลางในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หรือเดือนพฤษภาคม 2535 แต่วิกฤติความขัดแย้งในทศวรรษ 2550 มีการแบ่งฝ่ายของประชาชนออกเป็น 2 ฝ่าย ซึ่งมีชนชั้นนำทางการเมืองเป็นผู้นำเคลื่อนไหว และมีมวลชนจำนวนมากเป็นฐานในการสนับสนุนขั้วการเมือง 2 ฝ่าย การชุมนุมประท้วงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมืองด้วยรูปแบบที่หลากหลายรวมทั้งการใช้ความรุนแรง การฝ่าฝืนละเมิดกฎหมายเพื่อเป้าหมายทางการเมือง การล้มอำนาจฝ่ายตรงข้ามและการสนับสนุนฝ่ายตนให้อยู่ในอำนาจ

ปัญหาวิกฤติทางการเมืองยุคนั้นมีวาทกรรมที่ใช้อธิบายสาเหตุของปัญหาที่แตกต่างกันตามความคิดความเชื่อทางการเมืองที่แตกแยกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการทุจริตคอรัปชั่นในเชิงนโยบายและจริยธรรมทางการเมือง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งออกมาต่อต้าน

พันตำรวจโท ทักษิณฯ การปฏิรูปการเมืองเมื่อปี พ.ศ.2540 ล้มเหลวเพราะเกิดการเมืองแบบตัดต่อพันธุกรรม (GMO) เกิดสายพันธุ์ใหม่ยี้ท้องถิ่นผสมยี้อินเตอร์ การปฏิรูปการเมืองต้องการทำลายคอรัปชั่น แต่การคอรัปชั่นขยายตัวทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ต้องการฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งแต่กลับได้รัฐบาลที่เข้มแข็งเกินไปจนกำลังเป็นระบอบเผด็จการพรรคเดียว ต้องการสร้างองค์กรตรวจสอบของสังคมแต่ถูกยึดโดยกลุ่มการเมืองใหม่และเก่าหมด[19] มีคำกล่าวถึงสาเหตุของวิกฤติความแตกแยกของสังคมในช่วงหลัง พ.ศ.2549 ว่า

> ...ความยุ่งยากวุ่นวายทั้งหลายแหล่ที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองขณะนี้ เกิดขึ้นจากการกระทำของคนๆ เดียว คือนักโทษชายคนนี้ ผู้ใช้ทั้งอำนาจเงินและอำนาจรัฐที่มีอยู่ในมือ เพื่อประโยชน์ของตนและพรรคพวก อย่างไม่แยแสอะไรทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางกฎหมายหรือเรื่องทางคุณธรรมจริยธรรมใดๆ ที่ควรยึดถือและปฏิบัติตาม...[20]

ในขณะที่ความเห็นของวิกฤติความขัดแย้งในสังคมไทยและเหตุการณ์หลังจากการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 อีกด้านหนึ่งอธิบายว่า

> ...การเคลื่อนไหวโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ฉีกรัฐธรรมนูญ และก่อรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 เป็นผลงานของแนวร่วมอำนาจนิยมขวาจัด ที่มีกลุ่มจารีตนิยมเป็นผู้บงการตั้งแต่ต้นจนจบ มีกลไกราชการ-ทหารเป็นแขนขาและมีปัญญาชนในเมืองประกอบด้วยนักวิชาการ ครูอาจารย์ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ราษฎรอาวุโส นักเคลื่อนไหวองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนหนังสือพิมพ์ ทำตัวเป็น “คนงานหามเสลี่ยงให้เผด็จการนั่ง” ช่วยสร้างวิกฤตปั่นป่วนให้เป็นเงื่อนไขรัฐประหาร ในด้านตรงข้ามคือกลุ่มทุนใหม่ที่มีรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นตัวแทนได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นกลางในเมืองบางส่วนและที่สำคัญคือ ได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากประชาชนชั้นล่างในเมืองและชนบททั่วประเทศ ได้แก่ แท็กซี่ มอเตอร์ไซค์รับจ้าง เกษตรกร พ่อค้าแม่ค้า ผู้อาศัยในชุมชนแออัด ผู้ประกอบธุรกิจชุมชน เป็นต้น เพราะได้รับประโยชน์จากนโยบายประชานิยมซึ่งโอนย้ายงบประมาณและทรัพยากรจำนวนมหาศาลจากในเมืองไปสู่ชนชั้นล่างในเมืองและชนบททั่วประเทศลงไปถึงระดับล่างอย่างค่อนข้างทั่วถึง...[21]

หลังจากนายสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่ง กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยก็ออกมาชุมนุมประท้วงเพื่อต่อต้านรัฐบาลของพรรคพลังประชาชน และเกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายโดยการปิดรัฐสภาเพื่อขัดขวางการประชุมสภา และการปิดสนามบินสุวรรณภูมิและสนามบินดอนเมือง ในที่สุดนายสมชายฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยกระบวนการทางกฎหมาย

เมื่อเปลี่ยนขั้วทางการเมืองโดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลถูกต่อต้านโดยกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) เพื่อเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรียุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ การชุมนุมในปี พ.ศ.2553 เริ่มจัดชุมนุมบริเวณถนนราชดำเนินและ

---

[19]ธีรยุทธ บุญมี. <u>ความคิดสองทศวรรษ.</u> (กรุงเทพฯ : มติชน, 2550). หน้า 224-225.

[20]เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. <u>รู้ทันทักษิณ 5: สงครามการเมือง.</u> (กรุงเทพฯ : ขอคิดด้วยคน, 2552). หน้า 17.

[21]พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์. “ชนชั้นล่างในเมืองและชนบทคือทัพหลวงของประชาธิปไตย.” (เอกสารเผยแพร่. ประชาไทย, 2550).

อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย อันเป็นพื้นที่เชิงสัญลักษณ์ซึ่งเคยเป็นพื้นที่การชุมนุมของมวลชนหลายกลุ่ม ต่อมากลุ่ม นปช. จึงเคลื่อนขบวนไปชุมนุมบริเวณสี่แยกราชประสงค์ซึ่งเป็นพื้นที่ธุรกิจการค้าและการท่องเที่ยวใจกลางเมืองและมีการชุมนุมในพื้นที่อื่นๆ ทั่วกรุงเทพฯ รัฐบาลได้ใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจจำนวนมากในการรักษาความสงบเรียบร้อยและต่อมาเมื่อมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้น จึงมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

หลังจากเหตุการณ์ชุมนุมใหญ่ของกลุ่ม นปช. ในปี พ.ศ.2553 สังคมไทยเริ่มตระหนักมากขึ้นถึงวิกฤติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยแบบที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ขึ้น โดยมี นายคณิต ณ นคร อดีตอัยการสูงสุดเป็นประธานกรรมการ เพื่อศึกษาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมประท้วงทางการเมืองในห้วงเวลาดังกล่าวและมุ่งหาสาเหตุของความขัดแย้งที่นำไปสู่ความรุนแรงทางการเมือง จากรายงานของคณะกรรมการได้มีการสรุปถึงรากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างรากเหง้าปัญหาความขัดแย้งกับปัจจัยที่เป็นตัวตั้งเงื่อนไขให้พร้อมเข้าสู่ความรุนแรงและปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นและแปรเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นความรุนแรง สรุปได้ดังนี้

1. รากเหง้าปัญหาความขัดแย้ง ได้แก่ ความแตกต่างระหว่างสังคมเมืองและชนบท ความแตกต่างระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม การครอบครองทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม นโยบายและกลไกการจัดการของรัฐไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้ และการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามหลักนิติธรรมที่ไม่เป็นธรรม รากเหง้าของปัญหาดังกล่าวทำให้มีการแบ่งชนชั้นในสังคมไทยออกเป็น 2 ชนชั้น คือ ชนชั้นผู้ปกครองที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง แต่สัมพันธภาพเชิงอำนาจดังกล่าวยังสามารถรักษาดุลอำนาจไว้ได้ เนื่องจากสังคมไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เชื่อเรื่องบุญกรรม การเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบและการต่อรองอำนาจและผลประโยชน์ที่ลงตัว

2. ปัจจัยที่เป็นตัวตั้งเงื่อนไขให้พร้อมเข้าสู่ความรุนแรง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้เกิดแนวคิด “ความเป็นพลเมือง” ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจการเมือง มีการกระจายอำนาจมากขึ้นทำให้วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้าและรัฐแบบสงเคราะห์เกิดการสั่นคลอน ประชาชนเกิดการตื่นตัวและต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต

3. ปัจจัยกระตุ้นและแปรเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นความรุนแรง ได้แก่ การเกิดขึ้นของสื่อการเมืองและสื่อบุคคล กลุ่มผู้ต่อต้านฝ่ายที่มีอำนาจรัฐจะมีความพยายามหรือผลักดันให้เกิดความรุนแรง การใช้ทหารในการจัดการความขัดแย้งซึ่งนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงมากขึ้น การโฟนอินและการต่อท่อน้ำเลี้ยงของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งนำไปสู่การก่อให้เกิดความรุนแรง ความเคลือบแคลงในหลักนิติธรรม (Rule of Law) การตั้งข้อกล่าวหาที่รุนแรงเกินจริงของผู้ที่มีอำนาจรัฐต่อผู้ต่อต้าน การสร้างการรับรู้ว่ากระบวนการยุติธรรมมีสองมาตรฐาน การกระทำที่จาบจ้วงต่อสถาบัน การป่วนทางวัฒนธรรมที่แสดงออกถึงความเกลียดชังและ

ตอกย้ำข้อขัดแย้งที่มีอยู่เดิม รวมทั้งความขัดแย้งครั้งนี้เป็นความขัดแย้งแบบเดิมพันสูงประกอบกัน คอป. ได้สรุปจึงได้สรุปสาเหตุและรากเหง้าของความขัดแย้งได้ว่า[22]

> ...แท้จริงแล้วความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้หยั่งรากลึกถึงปัญหาในระดับโครงสร้างขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมชนชั้นและการเมืองของประเทศโดยความขัดแย้งนั้นเดิมอาจเริ่มจากความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีความแตกต่างทางแนวคิดและอุดมการณ์อย่างชัดเจนและมีความหวาดระแวงต่อการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งว่าจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์หรืออำนาจที่เคยมีอยู่เดิมทำให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเพื่อรักษาสถานะเดิมของตนไว้มิให้เปลี่ยนแปลง (Status Quo) ความขัดแย้งระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลในลักษณะดังกล่าวเมื่อประกอบกับสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Structures) ความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นในสังคมการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหารด้วยการรัฐประหาร การใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการขยายผลความขัดแย้งและความอ่อนแอของกลไกในระบอบประชาธิปไตยและกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมของกลไกของรัฐต่างๆทำให้เห็นได้ว่าแท้จริงแล้ววิกฤตความขัดแย้งในประเทศไทยนั้นเกิดจากรากเหง้าของปัญหาที่โยงใยกันอย่างซับซ้อนไม่มีมูลเหตุใดเพียงลำพังที่จะสามารถอธิบายปัญหาความขัดแย้งได้ ปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากที่มีการรัฐประหารซึ่งเป็นประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายใช้เป็นข้ออ้างในการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจรัฐในการเข้ามาบริหารประเทศและทำให้ฝ่ายผู้ที่มีอำนาจรัฐและกลุ่มผู้สนับสนุนกับฝ่ายที่ต่อต้านอำนาจรัฐและกลุ่มผู้สนับสนุนผลัดกันเข้ามามีอำนาจรัฐตลอดระยะเวลากว่า ๕ ปีโดยสลับกันเป็นฝ่ายที่มีอำนาจรัฐและฝ่ายต่อต้านและปัจจัยเหล่านี้เปรียบเสมือนเชื้อเพลิงที่เติมเข้าไปในความขัดแย้งและความรุนแรงให้ยังคงอยู่และขยายตัวตลอดช่วงเวลาดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน...[23]

จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่นำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองมีหลายปัจจัยและยังคงมีความขัดแย้งต่อเนื่องมา แม้ว่าเหตุการณ์ปี พ.ศ.2553 จะสิ้นสุดไปแล้วก็ตาม และผลสรุปของ คอป. ในประเด็นที่ฝ่ายผู้มีอำนาจรัฐและฝ่ายต่อต้านยังใช้ปัจจัยต่างๆ เป็นข้ออ้างในการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจรัฐและสลับกันครองอำนาจอยู่จะได้รับการยืนยันอีกครั้งเมื่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ฯ ยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป พรรคเพื่อไทยได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ปัจจัยวิกฤติความขัดแย้งที่นำไปสู่การชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ฯ คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมและมีการพิจารณาผ่านสภาในคืนวันที่ 31 ตุลาคม 2556 ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านและเหตุการณ์ได้พัฒนาไปสู่การชุมนุมของมวลชนจำนวนมากในนามของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อ

---

[22]คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.). “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยรากเหง้าของความขัดแย้งสู่ทางออกเพื่อความปรองดอง”. (เอกสารเผยแพร่. คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ, 2555). หน้า 195-196.

[23]คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.). เรื่องเดียวกัน. หน้า 216-217.

การเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ซึ่งมีนักการเมืองคนสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นแกนนำการชุมนุม แม้ว่านางสาวยิ่งลักษณ์ฯ จะประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ตาม กลุ่มผู้ชุมนุมก็ยังไม่ยุติการชุมนุม เนื่องจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ฯ ยังปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี กลุ่มผู้ชุมนุมต้องการให้นางสาวยิ่งลักษณ์ฯ ลาออกจากการปฏิบัติหน้าที่รักษาการ และให้มีการปฏิรูปการเมืองก่อนจึงจะจัดให้มีการเลือกตั้ง วิกฤติความขัดแย้งครั้งนี้จบลงอีกครั้งด้วยการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และต่อมา พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบโครงสร้างระบบและการปฏิบัติงานของตำรวจ (2548) ได้ศึกษาเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานตำรวจไทย พบว่า ประชาชนยังไม่พึงพอใจต่อบทบาทและภารกิจของตำรวจ รวมทั้งประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเท่าที่ควร จึงควรมีการทบทวนบทบาทและภารกิจของตำรวจ โดยเน้นเฉพาะพันธกิจหลักๆ ที่สำคัญและจำเป็นจริง อันได้แก่ การพิทักษ์สันติสุขและรักษาความสงบเรียบร้อย รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ส่วนพันธกิจอื่นควรที่จะถ่ายโอนให้หน่วยงานอื่น ได้แก่ งานทะเบียน งานจราจร งานดับเพลิง ตำรวจป่าไม้ ตำรวจรถไฟ และตำรวจ ทางหลวง เป็นต้น

ทั้งนี้ การทบทวนและปรับบทบาทภารกิจของระบบตำรวจไทยที่ยังคงเหลือเพียงเฉพาะพันธกิจที่สำคัญและจำเป็นจะยังผลให้โครงสร้างองค์กรตำรวจมีขนาดเล็ก มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นกะทัดรัด และมีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานผู้ปฏิบัติมากขึ้น กล่าวคือ โครงสร้างองค์กรตำรวจที่พึงจะเป็นนั้นจะมี 2 ระดับ คือ ระดับชาติและระดับจังหวัด โดยมีลักษณะการบริหารอยู่ในรูปของคณะกรรมการ และเน้นความสำคัญกับบริการในระดับสถานีตำรวจมากเป็นพิเศษ และโครงสร้างองค์กรของสถานีตำรวจนั้นพึงประกอบด้วย จุดแจ้งเหตุที่อยู่ในชุมชนและตำรวจป้อมยามที่อยู่ในระดับหมู่บ้าน

ยุทธศาสตร์สำคัญสำหรับการปฏิรูปเพื่อบรรลุโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทยที่พึงประสงค์ ได้แก่ การกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมต่อกิจการตำรวจอย่างจริงจัง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชน ภาคประชาชนและท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในพันธกิจบางประการด้วย ทั้งนี้พึงยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน และจักต้องพยายามตอบสนองต่อปัญหาความต้องการและความคาดหวังของประชาชนด้วย

อย่างไรก็ดี เงื่อนไขในความสำเร็จของการปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทยนอกเหนือจากจะมียุทธศาสตร์การปฏิรูปที่ดีและสอดคล้องเหมาะสมดังกล่าวแล้ว ยังจำต้องมีปัจจัยต่างๆ ที่เอื้ออำนวยและเกื้อหนุนเป็นพิเศษด้วย อาทิ จะต้องมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและเอาใจใส่อย่างจริงจังในการปฏิรูป มีข้าราชการ นักศึกษา และประชาชนกลุ่มก้าวหน้าที่ให้ความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูประบบตำรวจ มีทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนกลไกการปฏิรูประบบตำรวจ ต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิรูประบบตำรวจไทย

สำหรับระบบและกระบวนการบริหารจัดการตำรวจที่พึงประสงค์จะครอบคลุมทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายและแผน การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารพัสดุและงบประมาณ การบริหารระบบข้อมูลข่าวสาร และกระบวนการสืบสวนและสอบสวน ข้อเสนอเกี่ยวกับค่านิยมและพฤติกรรมตำรวจไทยที่พึงประสงค์ ตำรวจจะต้องเป็นตำรวจมืออาชีพที่มีค่านิยมด้านต่างๆ ได้แก่ มีค่านิยมที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีความซื่อสัตย์ เน้นคุณภาพ เสียสละ และมุ่งสัมฤทธิผล รวมทั้งมีค่านิยมแห่งการเรียนรู้ กล่าวคือ มีความสนใจศึกษาและแสวงหานวัตกรรมใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะเลขาธิการสภาปฏิรูปประเทศไทย (2557) ได้ทำการศึกษารวบรวมประเด็นการปฏิรูป โดยเฉพาะโครงสร้างและระบบตำรวจของประเทศไทย พบว่า โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นลักษณะจัดโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิม เน้นสายการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ การควบคุมบังคับบัญชา ส่งผลให้โครงสร้างและระดับตำแหน่งที่มีสายบังคับบัญชายาวเกินไป ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 สามารถกำหนดกระบวนการในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม แต่ก็ยังไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจน ทั้งเรื่องการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและกำลังคน การกำหนดนโยบายและแผนงาน เพราะการบริหารงานที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมทั้งปัญหาการแต่งตั้งผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจระดับต่างๆ ในแต่ละครั้งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยตลอด ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและตำรวจอ่อนแอ ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

สำหรับสภาพปัญหา จำแนกได้ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เป็นลักษณะโครงสร้างแบบดั้งเดิม เน้นสายบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป รวมทั้งการบริหารงานที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก

2. ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีการขยายตัวอย่างมากมายทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ เพราะองค์กรมีขนาดใหญ่และมีกำลังคนมากเกินความจำเป็น

3. ปัญหาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจโดยปรับเปลี่ยนเกณฑ์การนับอาวุโส มีการเล่นพรรค เล่นพวก ขาดความยุติธรรม และขาดความโปร่งใสในการแต่งตั้งโยกย้ายแต่ละครั้ง มีการแทรกแซงจากการเมือง เกิดค่านิยมแห่งอำนาจ พฤติกรรมการใช้อำนาจโดยมิชอบ การทุจริตคอรัปชั่น และการฉ้อราษฎร์บังหลวง

4. ปัญหาการพัฒนาโครงสร้างและระบบ มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างสมบูรณ์แบบ ทุกหน่วยขึ้นตรงกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพียงคนเดียว แม้ว่าจะมีการแบ่งการบริหารงานออกเป็น ตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร แต่ก็ยังขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

5. ปัญหาเล่นพรรคเล่นพวกทำให้เกิดการวิ่งเต้นในการทำคดี การทำงานของพนักงานสอบสวนไม่เป็นอิสระ ในการสั่งคดีทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน

6. ปัญหาการรับส่วยหรืออามิสสินจ้าง เนื่องจากตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ทำให้เห็นช่องทางในการทำการทุจริตเสียเอง และไม่บังคับใช้กฎหมายให้เคร่งครัด ในการดำเนินการแก่ผู้ติดสินบนเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือให้อามิสสินจ้าง ตำรวจที่ต้องการอามิสสินจ้างได้รับมาจากนายบ่อนการพนัน นักค้ายาเสพติด ผู้ประกอบการซ่องโสเภณี วินรถมอเตอร์ไซต์รับจ้าง วินรถตู้ เจ้ามือหวยใต้ดิน โต๊ะพนันฟุตบอล หรือจากการกระทำผิดกฎหมายด้านอื่นๆ และประชาชนไม่ได้รับการบริการที่ดีในด้านการปราบปรามผู้มีอิทธิพลหรืออาชญากรรม เพราะตำรวจไปให้บริการแก่ผู้มีอิทธิพลหรือผู้ให้อามิสสินจ้างจึงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

7. ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการจัดองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจด้านต่างๆ จะอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง ส่งผลให้การทำงานบริการประชาชนล่าช้า ทำให้ประชาชนขาดศรัทธาต่อองค์กรตำรวจ

8. ปัญหาการศึกษาของตำรวจ เนื่องจากการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนที่เป็นแกนหลักในการปฏิบัติงานหลายแสนคน ซึ่งตำรวจชั้นประทวนเหล่านี้มีวุฒิการศึกษามัธยมศึกษาปีที่ 6 แต่ในปัจจุบันมีตำรวจชั้นประทวนจำนวนมากที่พัฒนาตนเองจนจบปริญญาตรี แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนให้เลื่อนเป็นชั้นสัญญาบัตร และหลักสูตรการอบรมตำรวจชั้นประทวนมีระยะเวลาสั้น จึงส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต่อไปด้วย

9. ปัญหากระจายอำนาจหน้าที่ของตำรวจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาระบบตำรวจไทยในการกระจายอำนาจให้ตำรวจไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ยังต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพราะมีความเห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมในการให้ตำรวจไปอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มีหลายความเห็นซึ่งกล่าวว่าควรให้ไปสังกัดเฉพาะจังหวัดใหญ่ที่มีความพร้อม เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองใหญ่ที่สามารถจัดการตนเองได้เพราะสามารถเพิ่มเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการให้แก่ตำรวจได้อย่างดี

โดยข้อเสนอแนะจากการศึกษา ได้แก่ การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทยเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศปรับปรุงแก้ไขไปบางส่วนแล้ว แต่อย่างไรก็ตามควรจะดำเนินการตามกรอบการปฏิรูป ดังนี้

1. ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบงานของตำรวจไทย เพราะทิศทางของการพัฒนาหรือปรับปรุงองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต้องให้สอดคล้องกับหลักของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีการปกครองแบบการปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่น และควรจะปรับปรุงให้ตำรวจทุกระดับมีส่วนร่วมในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เพราะปัจจุบันมีแต่ตัวแทนของตำรวจสัญญาบัตรแต่ไม่มีตัวแทนของตำรวจชั้นประทวนและใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กรของตำรวจ ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินได้นำมาใช้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หรือหลักธรรมาภิบาล

2. การกระจายอำนาจบริหารงานไปสู่ท้องถิ่น โดยจัดตำรวจให้เหมาะสมกับพื้นที่การปกครอง และควรปรับเปลี่ยนสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นควรมีตำรวจกรุงเทพมหานคร หรือมีตำรวจระดับจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา หรือเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือจะต้องกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานระดับรอง คือ กองบัญชาการ ตำรวจภูธรภาค 1–9 และกองบัญชาการตำรวจนครบาลยกสถานะเป็น

นิติบุคคล แต่ยังมีข้อเสนอว่าการปฏิรูปให้ตำรวจขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงและหัวเมืองใหญ่หรือจังหวัดที่มีการจัดการตนเองได้ โดยให้มีเฉพาะจังหวัดที่มีศักยภาพที่จะดูแลตำรวจได้ เช่น กรุงเทพมหานคร ที่มีศักยภาพในการดูแลตำรวจได้ดีทั้งเรื่อง เงินเดือนสวัสดิการ โดยที่ผ่านมากองบังคับการตำรวจดับเพลิงได้โอนย้ายตำรวจไปสังกัดหน่วยดับเพลิงของกรุงเทพมหานครในระยะแรกมีการต่อต้านไม่ต้องการที่จะโอนย้าย แต่ในปัจจุบันตำรวจที่โอนย้ายมาอยู่หน่วยดับเพลิงของกรุงเทพมหานครไม่ต้องการกลับไปทำงานสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติอีกเนื่องจากได้รับเงินเดือนและสวัสดิการที่ดี

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ ในการสร้างกลไกกำกับและตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ ควรให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการบริหารงานตำรวจ เพื่อให้ตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง ถือเป็นหัวใจหลักของการพัฒนาระบบตำรวจและเป็นไปตามแนวทางในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 และมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่สำคัญ คือ กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารราชการทั่วไปและระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวม คณะกรรมการนโยบายตำรวจในระดับรองกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การบริหารงานทั่วไป และการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการตำรวจในระดับจังหวัดและสถานีตำรวจให้มีหน้าที่ส่งเสริมกิจการตำรวจ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม รักษาความปลอดภัยของประชาชนตามความต้องการของแต่ละพื้นที่

4. การสร้างกลไกตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยไม่เป็นธรรม ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เช่น การข่มขู่ประชาชน หรือการเก็บส่วยจากบ่อนการพนัน วินมอเตอร์ไซต์รับจ้าง วินรถตู้ โต๊ะพนันบอล หรือแหล่งอบายมุขต่างๆ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ต้องมีกลไกการตรวจสอบการทำหน้าที่ของตำรวจให้มีประสิทธิภาพเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ของตำรวจ พร้อมทั้งหาทางช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายให้ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานรับการร้องทุกข์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประชาชนยังขาดความเชื่อมั่น และเมื่อมีการร้องทุกข์ตำรวจไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และองค์กรอิสระต่างๆ เรื่องกลับถูกส่งไปยังต้นสังกัดให้ดำเนินการ ซึ่งหลายกรณีไม่สามารถแก้ไขได้จริง คณะกรรมการพัฒนาระบบตำรวจได้เสนอจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยเฉพาะ

5. การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ของตำรวจไปให้หน่วยอื่น เนื่องจากองค์กรตำรวจในปัจจุบันรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้องค์กรตำรวจมีขนาดใหญ่มาก เพราะมีภารกิจมากมายที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเห็นว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจหลักของตำรวจที่มีอยู่เท่านั้น และภารกิจในระดับรองที่ควรถ่ายโอนไป เช่น งานตรวจคนเข้าเมือง งานตำรวจท่องเที่ยว งานตำรวจป่าไม้ งานตำรวจรถไฟ งานตำรวจน้ำ และงานตำรวจทางหลวง เป็นต้น

6. การพัฒนาระบบงานสอบสวนหรือจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนกลางตำรวจถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรม พนักงานสอบสวนมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐาน

ทำสำนวน และมีความเห็นทางคดี ที่ผ่านมาระบบงานตำรวจไม่ได้รับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนี้ทำให้คดีสำคัญไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ โดยตั้งหน่วยสอบสวนกลางเพื่อพัฒนางานสอบสวนให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ปรับปรุงสายงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระเพื่อไม่ให้พนักงานสอบสวนถูกแทรกแซงตามสายการบังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง ตลอดจนสร้างดุลยภาพในบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจระหว่างชั้นจับกุมและชั้นสอบสวน และกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยเทียบเคียงกับบุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

7. ปรับปรุงการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจเพราะเป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดประชาชนและงานดูแลร้านทองหรือห้างสรรพสินค้าซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของตำรวจ ปรับงานโรงพักใหม่ ทบทวนภารกิจและมอบหมายภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานอื่น เพื่อนำกำลังไปปฏิบัติงานให้บริการประชาชนเน้นหลักการป้องกันอาชญากรรม การยุติธรรมชุมชน แบ่งขนาดสถานีตำรวจใหม่เป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่และตามขนาดของประชากร

8. การพัฒนาและการผลิตบุคลากรตำรวจ คือ ต้องเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร การสร้างทัศนคติที่ดีของบุคลากรในหน่วยงาน และแรงจูงใจที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของตำรวจ อาจแบ่งประเภทข้าราชการตำรวจออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรทำหน้าที่เป็นหัวหน้าชุดจนถึงผู้บริหารระดับต่างๆ และข้าราชการตำรวจชั้นประทวนควรเพิ่มคุณวุฒิและหลักสูตรการอบรมของตำรวจชั้นประทวนให้สูงขึ้นทำหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและเข้าถึงพื้นที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน โดยการยกฐานะโรงเรียนนายร้อยตำรวจเป็นสถาบันการศึกษาวิชาการตำรวจเฉพาะทางโดยการเน้นหลักสูตรตำรวจสมัยใหม่ รวมทั้งการรับบุคคลเข้ามาเป็นตำรวจจะต้องเปลี่ยนจากเดิมที่รับตำรวจจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือตอนปลายหรือเทียบเท่ามัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งอายุยังน้อยวุฒิภาวะยังน้อย เมื่อต้องมาบังคับใช้กฎหมายทำให้มีปัญหาในการใช้กฎหมายในทางที่ผิด ดังนั้นควรให้รับบุคคลที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไปเข้ามาเป็นตำรวจ และรับบุคคลที่จบปริญญาตรีขึ้นไปเพราะจะได้ตำรวจที่มีความรู้และมีวุฒิภาวะ การปรับบทบาทโรงเรียนนายร้อยตำรวจโดยเป็นการฝึกหน่วยรบหรือสถาบันเฉพาะทาง คือ ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของโรงเรียนนายร้อยตำรวจให้เป็นสถาบันเฉพาะทาง โดยเสนอให้แยกรับคนเข้าศึกษาเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกรับคนที่จบปริญญาตรีสาขานิติศาสตร์ให้มาดูแลด้านกฎหมาย คืองานสืบสวน สอบสวน และสาขารัฐศาสตร์ให้ดูแลด้านสายตรง งานดูแลประชาชน กลุ่มที่สองรับคนมาฝึกเป็นหน่วยกองกำลังพิเศษ ฝึกเป็นหน่วยที่เชี่ยวชาญการรบพิเศษเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) หรือหน่วยปราบจลาจลซึ่งไม่ได้เสนอยุบโรงเรียนนายร้อย ตำรวจเพียงแต่ปรับบทบาทแบบเฉพาะทางขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

9. การปรับปรุงเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และบทลงโทษ ตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ให้คุณให้โทษแก่ประชาชน ตำรวจจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความอดทนเสียสละ และเป็นที่คาดหวังอย่างสูงของประชาชน แนวทางการปฏิรูปต้องปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนให้ตำรวจ เช่น ตำรวจชั้นประทวนทุกวันนี้ได้เงินเดือนน้อยมาก แต่ต้องซื้อปืน ซื้อกุญแจมือ ต้องเติมน้ำมันรถออกตรวจพื้นที่ เงินเดือนไม่พอใช้ เงินเดือนตำรวจต้องเท่ากับเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) หรือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ

10. การปฏิรูปจริยธรรมจะต้องเริ่มปลูกฝังจริยธรรม ตั้งแต่เริ่มต้นจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจให้สอดคล้องกับในทุกประเทศ กำหนดจริยธรรมของตำรวจให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตำรวจมีหน้าที่รับใช้สังคมและมีหน้าที่ปกป้องสังคมให้พ้นจากภัยคุกคามของอาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมซึ่งเรียกว่าการปกป้องสาธารณะ

11. การส่งเสริมความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจที่มีบทบาทสำคัญและเป็นกำลังหลักขององค์กรตำรวจที่ให้บริการประชาชน จึงสมควรที่จะส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในชีวิตราชการอย่างชัดเจน ปัจจุบันมีตำรวจชั้นประทวนจำนวนมากพัฒนาตนเองจนจบปริญญาตรีแต่ไม่ได้รับการส่งเสริมให้ก้าวขึ้นสู่ระดับสัญญาบัตร ควรเปิดเส้นทางให้มีความก้าวหน้าของตำรวจชั้นประทวนให้สามารถขยับขึ้นสู่สัญญาบัตรได้อย่างชัดเจน และลดความถี่ของชั้นยศ โดยกำหนดให้มีแค่ยศชั้นประทวนเพียงชั้นเดียว คือ ดาบตำรวจ เพราะในความเป็นจริงยศตำรวจชั้นประทวนตั้งแต่ยศสิบตำรวจตรีถึงดาบตำรวจมีตำแหน่งเท่ากันหมดคือผู้บังคับหมู่

12. ควรตั้งหน่วยพัฒนากระบวนการยุติธรรมและปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่สังคมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

อย่างไรก็ตามการปฏิรูปองค์กรตำรวจให้ประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมมิอาจทำได้โดยองค์กรตำรวจเพียงลำพังแต่ยังต้องการแรงผลักดันจากระดับนโยบาย องค์กรตำรวจ และภาคประชาชน ความร่วมมือจากประชาชนในการแจ้งเบาะแส ข้อมูลอาชญากรรมต่างๆ จะได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่และสาธารณชนก็พร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการทำงานร่วมกับตำรวจ ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ และเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจและเป็นที่ศรัทธาของสาธารณชนมากยิ่งขึ้น

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2559) ได้จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรตำรวจและกระบวนการยุติธรรมมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ปรากฏในเอกสารวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ข้อเสนอในประเด็นทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรตำรวจ การบัญญัติเรื่องการปฏิรูปไว้ในรัฐธรรมนูญเพียงหน่วยงานเดียวเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ หน่วยงานราชการต่างๆ มีการบัญญัติไว้หรือไม่ หากจำเป็นและต้องการบัญญัติเรื่องการปฏิรูปตำรวจลงในรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่าควรมีข้อความกว้างๆ ดังนี้ “ปฏิรูปตำรวจให้เป็นตำรวจของประชาชนอย่างแท้จริง สามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนด้วยความเสมอภาค ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจต่างๆ” สำหรับการรักษาความสงบและความมั่นคงปลอดภัยตามแนวชายแดน รวมถึงอาณาเขตติดต่อระหว่างประเทศยังคงให้เป็นอำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น ตำรวจตระเวนชายแดน หรือตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเพื่อความเป็นเอกภาพในการทำงาน

2. ข้อเสนอประเด็นการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มิใช่ภารกิจหลักของตำรวจไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการสำหรับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีการจัดตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมทุกหน่วยงานเห็นควรให้มีอยู่คงเดิมโดยไม่ต้อง

โอนภารกิจไป โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ดำเนินการเฉพาะงานอำนวยการและการสนับสนุนทางงบประมาณเท่านั้น

3. ข้อเสนอประเด็นการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในกระบวนการยุติธรรม ควรกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) จากข้าราชการตำรวจยศตั้งแต่พลตำรวจโทขึ้นไป โดยข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจโทขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิคัดเลือก เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปลอดจากการเมืองในทุกระดับชั้น ส่วนการปลดผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ก่อนเกษียณต้องผ่านการลงคะแนนจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเท่านั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาด โดยประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตลอดจนคณะกรรมการจะต้องเป็นข้าราชการตำรวจหรืออดีตข้าราชการตำรวจเท่านั้น ควรมีมาตรการป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง มาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้าย การแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรกระทำเป็นรูปแบบของคณะกรรมการภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยไม่ต้องให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับฝ่ายศาล ฝ่ายอัยการ และกระทรวงกลาโหม เพื่อไม่ให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ โดยให้ฝ่ายการเมืองเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายมาให้ดำเนินการเท่านั้น

4. ข้อเสนอประเด็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม มีหน่วยงานตรวจสอบการแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับข้าราชการตำรวจทุกระดับ และควรให้การแต่งตั้งโยกย้ายสามารถดำเนินการได้โดยยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยลดความยุ่งยากและอุปสรรคต่างๆ

5. ข้อเสนอประเด็นการกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่ระดับจังหวัด และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจ ควรให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปสู่ระดับจังหวัด เนื่องจากสภาพปัญหาของแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน ผู้บริหารของจังหวัดย่อมทราบและเข้าใจสภาพปัญหาต่างๆ และสามารถนำปัญหาต่างๆ มาแก้ไขได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าส่วนกลาง และให้อำนาจผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการตำรวจและบริหารจัดการงบประมาณได้เอง

6. ข้อเสนอประเด็นการปรับระบบงานสอบสวนให้เป็นอิสระ ควรให้พนักงานอัยการผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจการสอบสวนร่วมกับหน่วยงานด้านการสอบสวนในกรณีที่ประชาชนร้องขอความเป็นธรรม สำหรับงานด้านการสอบสวนควรคงไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจดังเช่นปัจจุบัน เพราะต้องใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในวิชาชีพเฉพาะทางของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการประสานงานและการปฏิบัติงานที่เป็นเอกภาพของฝ่ายสอบสวน และสืบสวน การปรับระบบงานสอบสวนให้มีความเป็นอิสระนั้นเป็นไปได้ยากเพราะงานสอบสวนและสืบสวนต้องทำงานสอดประสานกันในการสืบสวนติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดตลอดจนการสืบหาพยานหลักฐานที่ใช้ในการกระทำความผิด หากการสอบสวนแยกเป็นอิสระจะทำให้พนักงานสอบสวนรับภาระมากขึ้น อาจเกิดผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจได้

7. ข้อเสนอประเด็นการปรับระบบงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นด้วยกับการปรับปรุงระบบงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ แต่ไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่าให้มีความเป็นอิสระ เพราะหน่วยงานตำรวจต้องมีการกำกับดูแลเป็นระบบอยู่แล้วและเจ้าหน้าที่ด้านนิติวิทยาศาสตร์เป็นบุคลากรที่มีความเป็นวิชาชีพจะไม่มีผู้ใดสามารถไปสั่งการให้กระทำผิดกฎหมายได้ หากทำผิดกฎหมายจะต้องถูกดำเนินคดีทุกราย

8. ข้อเสนอประเด็นระบบบริหารงานบุคคลที่ยึดหลักความรู้ความชำนาญเฉพาะทางการทำงานของตำรวจ ต้องมีความสามารถในการบูรณาการความรู้มาดำเนินการตามภารกิจต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปรามก็ต้องมีความรู้ด้านงานสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน แต่ทักษะอาจแตกต่างกัน

9. ข้อเสนอในประเด็นอื่นๆ กรณีนักการเมืองกระทำความผิดหรือทุจริต ให้พิจารณายึดทรัพย์ในทุกกรณีแม้ว่าจะดำเนินคดีตามกฎหมาย ควรตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต ส่วนสิทธิในการเลือกตั้งยังคงอยู่และควรบัญญัติให้องค์กรอิสระองค์กรใดองค์กรหนึ่งดำเนินการกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ได้กระทำความผิดเสียเอง

สรุปและข้อเสนอแนะจากผู้ศึกษา การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้ตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชนได้และสามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ในภารกิจหลักตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เต็มประสิทธิภาพนั้นควรปฏิรูปด้านเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ ให้แก่ข้าราชการตำรวจในระดับผู้ปฏิบัติงาน และด้านวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน อาวุธประจำกาย หรือน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเติมยานพาหนะในการออกตรวจพื้นที่ต้องจัดให้เพียงพอ เมื่อเงินเดือนค่าตอบแทนสูงขึ้น ต้องปรับปรุงเรื่องภาพลักษณ์ให้ตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชนโดยปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และมีความโปร่งใส รวมทั้งต้องตระหนักในเรื่องคุณธรรมและจิตสำนึกของการเป็นตำรวจ และควรนำวิทยาการสมัยใหม่มาพัฒนาระบบนิติวิทยาศาสตร์เพื่อป้องกันอาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้นในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน และพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลโดยปรับปรุงให้ปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง การแต่งตั้งโยกย้ายควรให้เป็นไปตามหลักอาวุโสและคำนึงถึงความรู้ความสามารถ และการป้องกันการทุจริตคอรัปชั่น การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจซึ่งเป็นการส่งเสริมความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชนถือเป็นการป้องกันอาชญากรรมได้ด้วย ดังนั้นการรับฟังข้อเสนอแนะจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและบุคคลที่เกี่ยวข้องจะได้เห็นทิศทางของการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

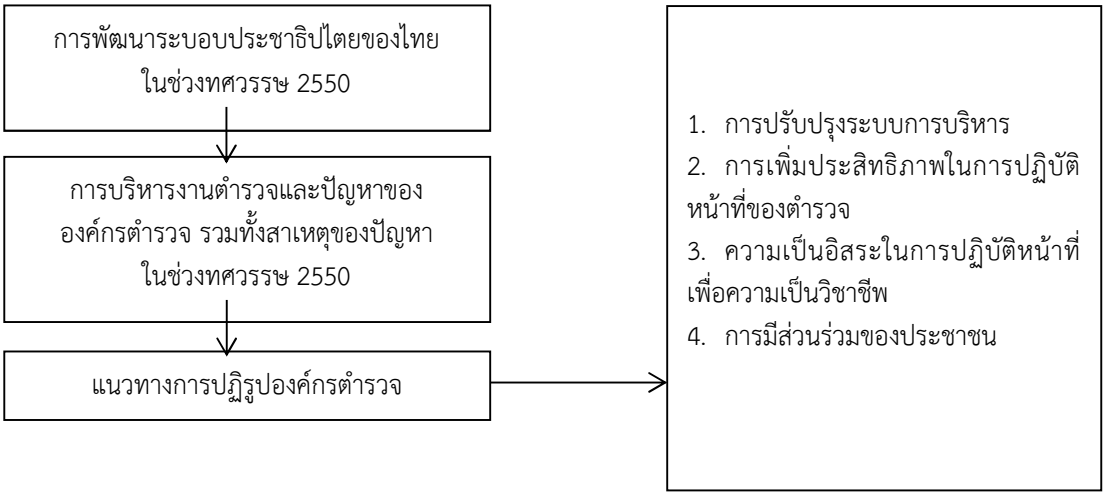
1. ศึกษาการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย ในช่วงทศวรรษ 2550
2. ศึกษาการบริหารงานตำรวจและปัญหาขององค์กรตำรวจ รวมทั้งสาเหตุของปัญหาในช่วงพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย ช่วงทศวรรษ 2550

3. ศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจที่สอดคล้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย รวมทั้งกลไกที่จะทำให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจไปสู่ผลในทางปฏิบัติ

ผู้วิจัยได้นำแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะเลขาธิการสภาปฏิรูปประเทศไทย (2557) และข้อเสนอของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรตำรวจ (2559) มาเป็นแนวคิดและปรับใช้ในการศึกษาโดยมุ่งเน้นการศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจ 4 แนวทาง ได้แก่

1. การปรับปรุงระบบการบริหาร
2. การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ
3. ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นวิชาชีพ
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนภาพที่ 2-1 กรอบแนวความคิดของการวิจัย



สรุป

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิรูปตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ได้มีการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวความคิดต่างๆ ได้แก่ ระบอบประชาธิปไตย การพัฒนาประชาธิปไตย ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง การพัฒนาสถาบันทางการเมือง การปฏิรูปการเมืองเพื่อเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2557 วัฒนธรรมทางการเมือง วิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองในทศวรรษ 2550 การบริหารงานตำรวจ ปัญหาขององค์กร

ตำรวจ และแนวทางในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลและกำหนดประเด็นในการสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยได้นำแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะเลขาธิการสภาปฏิรูปประเทศไทย (2557) และข้อเสนอของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรตำรวจ (2559) มาปรับใช้เป็นแนวคิดในการศึกษา โดยได้เลือกศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับระบอบประชาธิปไตย 4 แนวทาง ได้แก่ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นวิชาชีพ ไม่อยู่ภายใต้การแทรกแซงทางการเมือง การปรับปรุงการระบอบการบริหาร การกระจายอำนาจ การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตำรวจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้สามารถเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปองค์กรตำรวจเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยได้ในที่สุด

บทที่ 3
การบริหารงานตำรวจในทศวรรษ 2550

ในการศึกษาเรื่อง การปฏิรูปตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ผู้ศึกษาได้มีรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในช่วงทศวรรษ 2550 โดยมีหัวข้อที่ค้นคว้า ดังนี้

1. การบริหารงานตำรวจ
2. การปฏิรูปตำรวจ
3. ลักษณะโครงสร้างองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
4. การบริหารงานด้านต่างๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
5. การกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
6. การบังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมทางอาญา
7. การมีส่วนร่วมและแสวงความร่วมมือจากประชาชนและภาคส่วนต่างๆ
8. สรุป

การบริหารงานตำรวจ (Police Administration)

ในเชิงการบริหาร งานตำรวจเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยจุดมุ่งหมายอย่างชัดเจนในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รักษาความสงบเรียบร้อย โดยการบังคับใช้กฎหมาย ตรวจตรา ป้องกันเหตุ และจับกุมผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การจัดองค์กรตำรวจขึ้นเพื่อรวมบุคลากรและทรัพยากรต่างๆ และบริหารจัดการเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว การบริหารงานตำรวจจึงครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง[1] ได้แก่

1. การจัดองค์การตำรวจ ระบบตำรวจในประเทศต่างๆ มีรูปแบบการจัดองค์กรที่แตกต่างกัน เช่น การจัดองค์กรแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Systems) แบบสหรัฐอเมริกา แคนาดา เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น การจัดองค์กรแบบรวมอำนาจ (Centralized Systems) แบบฝรั่งเศส อิตาลี ฟินแลนด์ อิสราเอล ไทย ไต้หวัน เดนมาร์ก สวีเดน เป็นต้น หรือการจัดองค์การแบบผสมระหว่างการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ (Integrated System) แบบอังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย บราซิล หรือเยอรมัน เป็นต้น โครงสร้างองค์กรตำรวจเป็นการจัดโดยใช้หลักการแบ่งตามพื้นที่ (Area Approach) เช่น แบ่งพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจ จังหวัด ภาค และแบ่งตามลักษณะงาน (Function Approach) เช่น หน่วยปราบปรามยาเสพติด หน่วยสอบสวนกลาง เป็นต้น

---

[1]Thomas Barker, Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush. Police systems and practices: an introduction. (New Jersey : Prentice Hall Career & Technology, 1994). p.40.

2. การบริหารงานด้านต่างๆ การบริหารงานภายในองค์กรตำรวจ มีการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนการปฏิบัติที่มีเป้าหมายในการบริหาร โดยงานตำรวจแบบดั้งเดิมเป้าหมายของการบริหารคือการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิด แต่งานตำรวจในสมัยใหม่ต้องการเน้นการป้องกันอาชญากรรมมิให้เกิด โดยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการป้องกันอาชญากรรมจากภาคส่วนต่างๆ ของชุมชนและสังคม การบริหารจัดการภายในครอบคลุมถึงการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและพัสดุ งานเทคโนโลยีและการสื่อสาร เป็นต้น

3. ผู้นำตำรวจ ปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กรที่สำคัญยิ่งคือผู้นำองค์กร ผู้บริหารสูงสุด (CEO) มีความสำคัญอย่างยิ่ง มีกระบวนการสรรหาที่เข้มข้น ในองค์กรตำรวจก็เช่นเดียวกัน ผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญความสำคัญของทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานตำรวจเป็นงานที่ต้องเผชิญทั้งสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์วิกฤติที่มีความกดดันมากกว่าองค์กรอื่นๆ ลักษณะของผู้นำตำรวจจึงมีคุณลักษณะที่แตกต่างจากผู้นำในองค์กรอื่น แม้ว่าองค์กรตำรวจจะจัดรูปแบบองค์การแบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชา มีช่วงการควบคุมที่ชัดเจน แต่ผู้นำตำรวจไม่สามารถอาศัยเพียงสายการบังคับบัญชาเพื่อควบคุมสั่งการเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือการบริหารที่จะต้องใช้คนให้ตรงกับงานเพียงเท่านั้น แต่ผู้นำตำรวจจำเป็นต้องมีเทคนิคในการครองใจผู้ใต้บังคับบัญชา มีปฏิภาณไหวพริบในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือวิกฤติและมีคุณธรรมจริยธรรมที่จะควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างดี

4. การบริหารด้านยุทธวิธีตำรวจ ปฏิบัติงานของตำรวจมีความหลากหลาย โดยเฉพาะงานของสถานีตำรวจ ซึ่งมีครอบคลุมในหลายหน้างาน ได้แก่ งานป้องกันอาชญากรรม งานสืบสวน งานสอบสวน งานจราจร การให้บริการประชาชน เป็นต้น องค์กรตำรวจจึงต้องปฏิบัติงานและบริหารงานด้านยุทธวิธีตำรวจด้านต่างๆ ด้วยความเป็นมืออาชีพ (Professional)

5. การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาเป็นลักษณะงานในฐานะเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมชั้นต้น โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเป็นพนักงานสอบสวนผู้รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อส่งให้พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา

6. การปฏิบัติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคม การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยลำพัง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชน ชุมชน และสังคม

การปฏิรูปตำรวจ (Police Reform)

การเปลี่ยนแปลงองค์กรตำรวจในอดีต เกิดขึ้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จนทำให้องค์กรตำรวจจำเป็นต้องปฏิรูปเพื่อให้องค์กรสามารถรับกับปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้น เช่น การปฏิรูปองค์กรตำรวจนครบาลลอนดอนในอังกฤษ โดยเซอร์โรเบิร์ต พีล ในปี ค.ศ.1829 ซึ่งเป็นช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรม หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เช่น การเปลี่ยนแปลงจากระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งองค์กรตำรวจเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัย

ของระบอบการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยที่องค์กรตำรวจจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเพื่อให้ทำหน้าที่ให้ความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น[2]

การปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เปลี่ยนผ่านการปกครองจากระบอบที่ผู้ปกครองใช้อำนาจเด็ดขาดสู่ระบอบประชาธิปไตย มักมีความพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน 3 ลักษณะ ได้แก่ เอาการเมืองออกจากตำรวจ (Depoliticization) การกระจายอำนาจ (Decentralization) และลดคุณลักษณะแบบทหาร (Demilitarization) การปรับเปลี่ยนองค์กรตำรวจในยุคการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของไทยจะมีส่วนสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในการธำรงรักษาหลักนิติธรรมโดยการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองให้ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงภายในของรัฐ องค์กรตำรวจในรัฐประชาธิปไตยจำเป็นต้องรับผิดชอบในการรักษากฎหมายด้วยความเป็นกลางมากกว่าการเป็นองค์กรที่สนับสนุนต่อผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นองค์กรที่สามารถรักษาความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย

1. การปฏิรูปตำรวจของรัฐบาวาเรียน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 ตำรวจเยอรมันถูกใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคม ปฏิบัติงานสนองต่ออำนาจทางการเมือง ตำรวจเยอรมันในอดีตเป็นที่เกลียดชังของประชาชน ต่อมามีการประท้วงของนักศึกษา และเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการใช้กำลังจนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม ประชาชนมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อตำรวจ ไม่เชื่อถือเจ้าหน้าที่รัฐ หลังจากนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปตำรวจโดยเริ่มจากการยกเลิกหน่วยตำรวจลับ (Secret Police) ที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง ถ่ายกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจในระบบเดิมออกไปและรับบุคคลเข้าเป็นตำรวจใหม่จำนวนมาก องค์กรตำรวจปรับตัวโดยมีการติดต่อสื่อสารกับประชาชนตลอดเวลา เปิดเผยข้อมูลว่าตำรวจกำลังทำอะไร ปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส เน้นการป้องกันอาชญากรรม และตอบสนองต่อสิ่งที่ประชาชนคาดหวัง เช่น มีความยุติธรรม มีความเป็นกลาง ปกป้องคนอ่อนแอและผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ ให้ความช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์ที่ลำบาก

ตำรวจของรัฐบาวาเรียน เยอรมนี ได้ปฏิรูประบบการศึกษาอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจจากลักษณะกึ่งทหาร (Paramilitary) เป็นลักษณะให้การศึกษาแบบตำรวจ (Civil Police Education) โดยการฝึกอบรมจะมีจุดมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีสมรรถนะที่สำคัญ 3 ด้าน คือ

1. ความสามารถในการปฏิบัติงาน (Field competence) ได้แก่ ความรู้ทางด้านกฎหมาย สมรรถนะนี้เป็นสมรรถนะพื้นที่ของตำรวจทั่วไป

2. ความสามารถในการปฏิบัติเมื่อเผชิญสถานการณ์ (Acting-competence) ได้แก่ การฝึกในเชิงการปฏิบัติหน้าที่ (Practical Training) เป็นการฝึกให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถปฏิบัติงานเมื่อเผชิญกับสถานการณ์ต่างๆ ทักษะการสื่อสารกับประชาชน การรับมือกับความเครียด รับมือกับความขัดแย้ง การเผชิญหน้ากับสื่อมวลชน เป็นต้น

3. บุคลิกลักษณะ สมรรถนะส่วนบุคคลและการเข้ากับสังคม (Social and Personal Competence) เป็นการพัฒนาบุคลิกภาคส่วนบุคคล (Personality Development)

---

[2]กองบังคับการปราบปราม. <u>ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน.</u> (อ่างทอง, มปป.). หน้า 159-168.

การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรของตำรวจในรัฐบาวาเรียน เน้นการทำให้เด็กและเยาวชนสนใจอาชีพตำรวจให้มากที่สุด เพราะเมื่อคนจำนวนมากสนใจ ก็จะทำให้มีคนดีและเก่งมาสมัครจำนวนมาก ทำให้มีตัวเลือกมาก โดยเงื่อนไขการรับสมัครบุคคลเพื่อรับการคัดเลือกเป็นตำรวจบาวาเรียน มีการกำหนดคุณสมบัติคล้ายกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ ต้องเป็นพลเมืองของเยอรมนี สูง 165 ซม. ขึ้นไป อายุระหว่าง 17-25 ปี มีสุขภาพร่างกายแข็งแรง ไม่ประวัติทำผิดกฎหมาย ไม่มีปัญหาทางด้านการเงิน ไม่ต้องการคนจบปริญญาตรีเพราะเน้นการคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติและบุคลิกภาพเหมาะสม โดยขั้นตอนการคัดเลือกมีหลายขั้นตอน ได้แก่ การที่ผู้สมัครต้องเข้าพบกับที่ปรึกษาด้านการสรรหา (Recruitment Consultant) เพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับงานในหน้าที่ตำรวจ ในขณะเดียวกันที่ปรึกษาก็จะเป็นผู้ที่ประเมินผู้สมัครในเบื้องต้นด้วย จากนั้นจึงมีการสอบด้านต่างๆ เช่น ภาษา ความสามารถพื้นฐาน การทดสอบทางร่างกาย การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) เพื่อทดสอบความสามารถในการเข้ากับสังคม และแรงจูงใจ (Motivation) ในการเข้ามาเป็นตำรวจ และเมื่อผ่านทุกขั้นตอนแล้ว จึงเข้ารับการฝึกอบรมต่อไป

การปฏิรูปองค์กรตำรวจ และการพัฒนาบุคลากรของตำรวจบาวาเรียน ทำให้องค์กรตำรวจกลับมาได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในที่สุด ซึ่งจากการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนชาวเยอรมันที่มีต่อประสิทธิภาพและการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในช่วงต้นปี พ.ศ.2560 พบว่า ประชาชนกว่าร้อยละ 90 มีความเชื่อมั่นต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ[3]

2. การปฏิรูปตำรวจในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีความพยายามครั้งแรกที่จะทำให้ตำรวจมีความเป็นวิชาชีพในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ที่เรียกกว่ายุคก้าวหน้า (Progressive Era) ตำรวจสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาดังกล่าว มีภาพของการทุจริตคอรัปชั่น และตำรวจเป็นเป้าหมายของกลุ่มต่างๆ ที่ต้องการให้เกิดการปฏิรูป กลุ่มดังกล่าวต้องการให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานตำรวจและประสิทธิภาพในทุกด้านของรัฐบาลท้องถิ่น แม้ว่าในช่วงแรกของความต้องการให้ปฏิรูปตำรวจจะไม่สามารถผลักดันไปสู่การปฏิบัติได้สำเร็จแต่กลุ่มที่ต้องการปฏิรูปตำรวจเห็นว่าการบริหารงานตำรวจอย่างเป็นวิชาชีพจะต้องมีลักษณะดังนี้[4]

1. อำนาจหน้าที่ของตำรวจควรจะรวมศูนย์อยู่กับหัวหน้าผู้บริหารแทนที่จะกระจัดกระจายอยู่กับผู้ปกครองในแต่ละเขตเลือกตั้ง
2. หัวหน้าผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชาควรได้รับการปกป้องกลไกทางการเมืองในการดำรงตำแหน่งและการปกป้องการปฏิบัติงาน
3. หัวหน้าตำรวจควรเป็นผู้บริหารที่ไม่ฝักใฝ่การเมืองและได้รับการศึกษา และผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องผ่านการทดสอบข้อเขียนและการตรวจสอบประวัติ

---

[3]Esther King. “Trust in German police rises after terror attack.” (Online). Retrieve from: http://www.politico.eu/article/trust-in-german-police-rises-after-terror-attack/, 2017.

[4]Thomas Barker, Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush. p. 190.

ปัญหาของตำรวจในสหรัฐอเมริกาในยุคต้น คือการถูกแทรกแซงจากการเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ควบคุมกิจการตำรวจในท้องถิ่น กระแสการปฏิรูปตำรวจจึงต้องการให้ตำรวจเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองและต้องการปกป้องการบริหารตำรวจให้มีความเป็นอิสระและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานตำรวจ

August Vollmer และ O. W. Wilson ได้ร่วมกันศึกษาและนำเสนอตัวแบบด้านวิชาชีพขององค์กรตำรวจที่มีประสิทธิภาพด้านการบริหาร เป็นเป้าหมายสำหรับหน่วยงานตำรวจทุกแห่ง ประสิทธิภาพด้านการบริหารจะบรรลุผลสำเร็จได้ก็โดยโครงสร้างแบบกึ่งทหาร การควบคุมจากศูนย์กลาง การใช้บุคลากรตำรวจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การปรับปรุงการฝึกอบรมและการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี ความซื่อสัตย์ของตำรวจและการศึกษาที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก็เป็นส่วนหนึ่งของตัวแบบนี้[5]

เมื่อ Wilson ได้มาเป็นหัวหน้าตำรวจเมืองชิคาโก ในปี ค.ศ.1960 ก็ได้พยายามที่จะปรับองค์กรเพื่อนำตัวแบบด้านวิชาชีพไปสู่การปฏิบัติ แต่การดำเนินการก็ไม่ประสบความสำเร็จ ตัวแบบวิชาชีพดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามิใช่ประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มากขึ้น ไม่มีความชัดเจนว่าการควบคุมเจ้าหน้าที่ตำรวจมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือทำให้คุณภาพการให้บริการของตำรวจดีขึ้น แต่ตัวแบบเชิงวิชาชีพดังกล่าวกลับทำให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับชุมชน เพราะให้ความสนใจต่อเครือข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างตำรวจกับชุมชนน้อยมาก[6]

แนวคิดในการสร้างความเป็นวิชาชีพตำรวจ จึงมีการปรับปรุงใหม่โดย Egon Bittner ซึ่งเห็นว่าลักษณะงานของตำรวจที่เห็นได้ชัดเจน เช่น การอำนวยการจราจร ออกใบสั่ง การออกตรวจเป็นงานที่ไม่ต้องการทักษะหรืออย่างน้อยก็เป็นแค่หน้าที่ในลักษณะกึ่งทักษะ แต่ในอีกมุมมองหนึ่งของงานตำรวจเป็นงานที่ได้รับอำนาจที่จะใช้กำลัง รวมทั้งใช้กำลังขั้นเด็ดขาดถึงชีวิตได้ (Deadly Force) สามารถบังคับพลเมืองให้เชื่อฟังคำสั่งได้ จับกุม สามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ ดังนั้นการทำให้ตำรวจมีความเป็นวิชาชีพจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยลำดับแรกของการทำให้เป็นวิชาชีพ คือ การตัดงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและการควบคุมอาชญากรรมออกจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ส่วนสนับสนุนอื่น (Staff Personnel) โดย Bittner เสนอให้สร้างความเป็นวิชาชีพของตำรวจหลายประการ เช่น ลดการกำหนดคุณวุฒิการศึกษาขั้นมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นเงื่อนไขของการเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจลง และเพิ่มระยะเวลาการฝึกอบรมออกไปอีกอย่างน้อย 2 ปี เป็นต้น[7]

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปองค์กรตำรวจในสหรัฐอเมริกาเพื่อแก้ไขปัญหาการแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่นโดยการสร้างความเป็นวิชาชีพโดยสร้างองค์กรให้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารด้วยวิธีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ และมีขั้นตอนกระบวนการทำงานที่ชัดเจน กลับทำให้ตำรวจแยกตัวออกจากประชาชนและชุมชน ดังนั้น ข้อเสนอการปฏิรูปในยุคหลังจึงเกิดการสร้างความเป็นวิชาชีพในมุมมองใหม่และเป็นแนวทางการทำงานตำรวจ

---

[5]Thomas Barker, Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush., p.194.

[6]Thomas Barker, Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush., p.196.

[7]Thomas Barker, Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush., p.198-199.

แบบใหม่ที่เรียกกว่าการตำรวจแบบมุ่งเน้นชุมชน (Community-oriented Policing) แนวทางของการตำรวจแบบมุ่งเน้นชุมชน ต้องการให้ตำรวจทำงานร่วมกับชุมชนในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่ต้นเหตุของปัญหา วิธีการสร้างการมีส่วนร่วม เช่น การจัดตั้งองค์กรที่มีสมาชิกของชุมชน ภาคธุรกิจเอกชน ที่พักอาศัย เพื่อร่วมกันทำงานป้องกันอาชญากรรมในพื้นที่ เป็นต้น[8]

ลักษณะโครงสร้างองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1. โครงสร้างองค์กรตำรวจ

การจัดให้มีกองกำลังตำรวจและจัดโครงสร้างองค์กรตำรวจอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นในช่วงการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 4 เนื่องจากปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความยากลำบาก ประกอบกับปัญหาอาชญากรรมที่เริ่มทวีสูงขึ้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกองกำลังตำรวจเช่นเดียวกับประเทศตะวันตก เรียกว่า “กองโปลิสคอนสเตเบิ้ล”[9] ต่อมากิจการตำรวจได้รับการพัฒนาปรับปรุงและขยายหน่วยงานให้มีความก้าวหน้า โดยปรับปรุงและเปลี่ยนชื่อเป็นกรมกองตระเวน สังกัดกระทรวงนครบาล รับผิดชอบการตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร และมีการจัดตั้งกรมตำรวจภูธร สังกัดกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในเขตภูมิภาค และต่อมามีการรวมหน่วยงานทั้งส่วนเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า “กรมพลตระเวนและกรมตำรวจภูธร” อยู่ในสังกัดกระทรวงนครบาล การจัดองค์กรตำรวจจากอดีตเป็นการจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะกึ่งทหาร มีการใช้ยศแบบทหาร มีช่วงชั้นการบังคับบัญชา ช่วงการควบคุมที่ชัดเจนซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรหลังจากนั้น ก็ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกัน[10]

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านบนขององค์กรตำรวจ เกิดขึ้นเมื่อโอนกรมตำรวจจากสังกัดกระทรวงมหาดไทย มาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีโดยตรง ในปี พ.ศ.2541[11] ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป

ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 6 สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

---

[8]Thomas Barker, Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush., p.204.

[9]ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. การบริหารงานตำรวจ. (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2530). หน้า 135.

[10]“ประกาศรวมกรมพลตระเวนกับกรมตำรวจภูธรเป็นกรมเดียวกัน”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 41, 17 ตุลาคม 2458, หน้า 314.

[11]“พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 115, 16 ตุลาคม 2541, หน้า 15.

1. รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

2. ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3. ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา

4. รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร

5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

6. ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

7. ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การออกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะโครงสร้างองค์กรตำรวจ รวมทั้งเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กับการปกครองส่วนภูมิภาค คือ ก่อนหน้านี้เมื่อองค์กรตำรวจมีสถานะเป็นกรมตำรวจ ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับการแบ่งส่วนราชการภายในกรมตำรวจมีการจัดราชการส่วนภูมิภาค ทำให้สถานีตำรวจและหน่วยงานที่อยู่ในส่วนภูมิภาคจะต้องขึ้นการกำกับดูแล ปกครองบังคับบัญชาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานในส่วนภูมิภาค เมื่อมีการโอนกรมตำรวจมาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 กฎหมายได้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในองค์กรตำรวจ ดังนั้น หน่วยงานต่างๆ ในสังกัด รวมทั้งสถานีตำรวจจึงไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาจากผู้ว่าราชการจังหวัด การปฏิบัติงานของตำรวจในต่างจังหวัดจึงมีลักษณะเป็นการประสานการปฏิบัติกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือฝ่ายปกครอง แต่ไม่ใช่มีลักษณะเป็นการรับคำสั่งหรือการควบคุมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด

การจัดโครงสร้างองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 10 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. “สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” เป็นหน่วยงานซึ่งเปรียบเสมือนสำนักงานปลัดกระทรวงในกระทรวงต่างๆ มีหน้าที่เป็นหน่วยฝ่ายบริหาร ช่วยอำนวยการของผู้บริหาร

2. “กองบัญชาการ” เป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและฝ่ายสนับสนุนการป้องกันปราบปรามรวมทั้งหน่วยงานหลักอื่นๆ

การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกเป็นกองบัญชาการหรือการจัดตั้งกองบัญชาการต่างๆ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และการแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นให้ออกเป็นกฎกระทรวง การจัดโครงสร้างลักษณะนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและทำให้การแบ่งส่วนราชการระดับรองลงไปสามารถทำได้คล่องตัวยิ่งขึ้น โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงแล้วแต่กรณี

การจัดโครงสร้างองค์กรตำรวจในปัจจุบัน ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 โดยจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารงานด้านต่างๆ ลงไปยังหน่วยงานระดับกองบัญชาการ การปรับปรุงโครงสร้างจึงมุ่งเน้นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่เพื่อให้สามารถรองรับภาระงานที่จะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการบริหารลงไปที่หน่วยดังกล่าว มีหน่วยงานระดับกองบัญชาการจำนวน 30 กองบัญชาการ และ 7 กองบังคับการขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดกลุ่มหน่วยงานออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1. ส่วนบังคับบัญชา ได้แก่ สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานกำลังพล สำนักงานงบประมาณและการเงิน สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ สำนักงานจเรตำรวจ สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานเลขานุการตำรวจแห่งชาติ กองการต่างประเทศ กองสารนิเทศ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ กองบินตำรวจ กองวินัย

2. ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรภาค 1-9 ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสถานีตำรวจทั่วประเทศจำนวน 1,465 สถานี

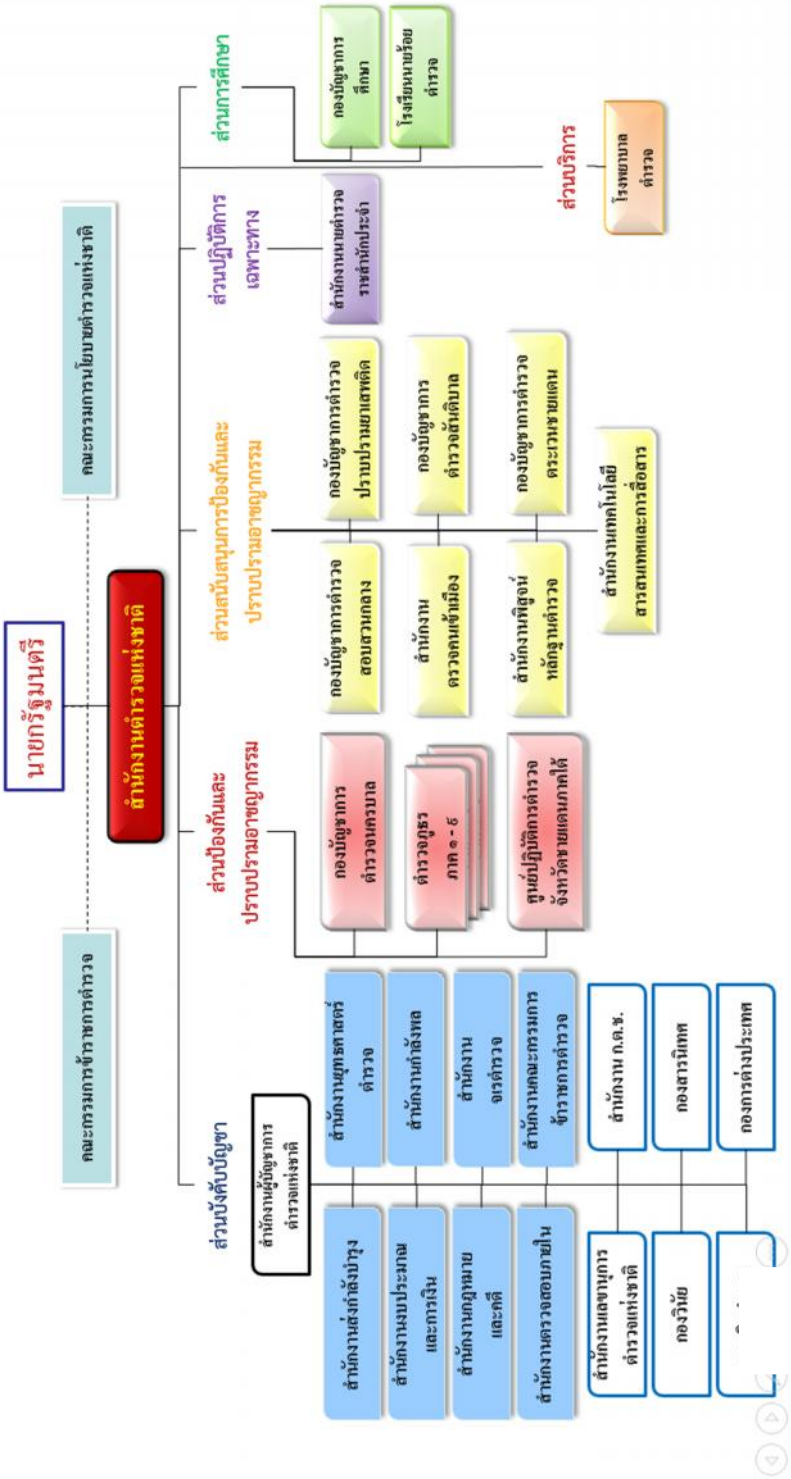
3. ส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด กองบัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

4. ส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง ได้แก่ สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ

5. ส่วนการศึกษา ได้แก่ กองบัญชาการศึกษา โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

6. ส่วนบริการ ได้แก่ โรงพยาบาลตำรวจ

แผนภาพที่ 3-1 : โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552



ที่มา : พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2552.

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มาตรา 11 กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจในการบริหารสั่งการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงจากนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ คือ

1. รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการที่นายกรัฐมนตรีและ ก.ต.ช. กำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติรองจากนายกรัฐมนตรี

3. เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

4. วางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น

การจัดโครงสร้างองค์กรของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กฎกระทรวงฯ และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีจำนวน 5 ระดับ ดังนี้

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. กองบัญชาการ/ตำรวจภูธรภาค
3. กองบังคับการ/ตำรวจภูธรจังหวัด
4. กองกำกับการ/สถานีตำรวจ
5. แผนก/งาน

2. โครงสร้างองค์กรระดับสถานีตำรวจ

การปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต้องรับผิดชอบพื้นที่ทั่วประเทศ 513,120 ตารางกิโลเมตร โดยมีสถานีตำรวจ จำนวน 1,467 สถานี รับผิดชอบการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อย รวมทั้งภารกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่ การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานในระดับรองจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรภาค 1-9 และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในแต่ละหน่วยงานจะมีสถานีตำรวจอยู่ในสังกัด รายละเอียดตามตารางที่ 3-1 ดังนี้

ตารางที่ 3-1: จำนวนสถานีตำรวจและระดับตำแหน่งของหัวหน้าสถานีตำรวจ จำแนกตามหน่วยพื้นที่

หน่วย/ระดับตำแหน่งหัวหน้าสถานี	ผู้กำกับการ	สารวัตรใหญ่	สารวัตร	รวม
กองบัญชาการตำรวจนครบาล	88	-	-	88
ตำรวจภูธรภาค 1	110	6	17	133
ตำรวจภูธรภาค 2	101	9	7	117
ตำรวจภูธรภาค 3	177	34	25	236
ตำรวจภูธรภาค 4	191	32	25	248
ตำรวจภูธรภาค 5	120	18	15	153
ตำรวจภูธรภาค 6	114	18	15	147
ตำรวจภูธรภาค 7	94	8	2	104
ตำรวจภูธรภาค 8	102	9	6	117
ตำรวจภูธรภาค 9	58	4	11	73
ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจชายแดนภาคใต้	40	6	5	51
รวม	1,195	144	128	1,467

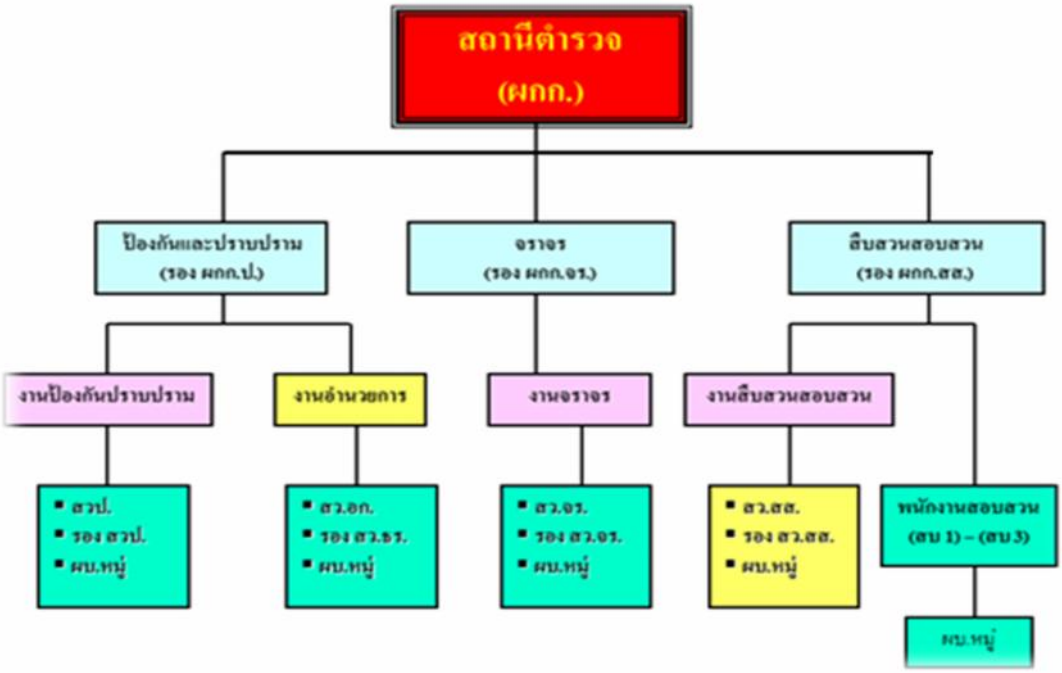
ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2558.

สถานีตำรวจแต่ละแห่งจะมีการจัดอัตรากำลังพลและระดับตำแหน่งของหัวหน้าสถานีตำรวจแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพงานซึ่งพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ขนาดพื้นที่รับผิดชอบ ประชากร คดีอาญา เส้นทางคมนาคม เขตพระราชฐาน สถานที่ราชการสำคัญ สถานที่สำคัญ แหล่งท่องเที่ยว แหล่งเศรษฐกิจสำคัญ สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจภายในชุมชน เป็นต้น โดยระดับตำแหน่งของผู้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสถานีตำรวจ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับผู้กำกับการ จำนวน 1,195 สถานี ระดับสารวัตรใหญ่ (เทียบรองผู้กำกับการ) จำนวน 144 สถานี และระดับสารวัตร จำนวน 128 สถานี

นอกจากนี้ ในแต่ละระดับมีการจัดโครงสร้างอัตรากำลังที่แตกต่างกัน จำแนกย่อยออกได้อีกเป็น 6 รูปแบบ ดังนี้

1. สถานีตำรวจที่มีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นระดับตำแหน่งผู้กำกับการ มีตำแหน่งรองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม เป็นหัวหน้างานอำนวยการ และป้องกันปราบปราม รองผู้กำกับการจราจรเป็นหัวหน้างานจราจร รองผู้กำกับการสืบสวนสอบสวนเป็นหัวหน้างานสืบสวนสอบสวน มีโครงสร้างตามแผนภาพที่ 3-2 ดังนี้

แผนภาพที่ 3-2 : โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 1)



ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2559.

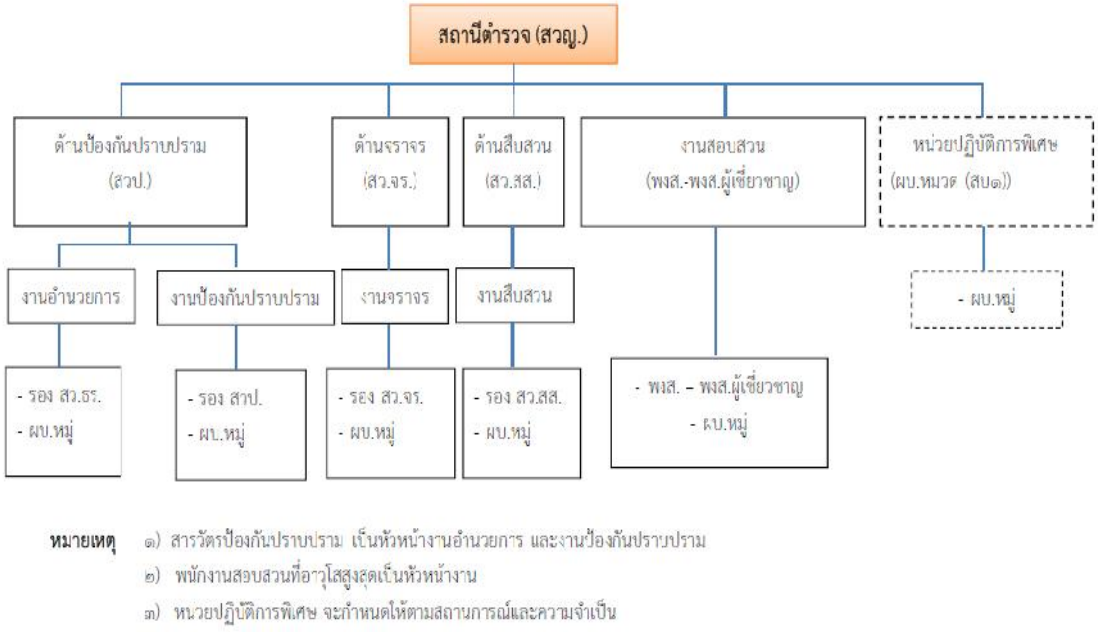
2. สถานีตำรวจที่มีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นระดับตำแหน่งผู้กำกับการ มีตำแหน่งรองผู้กำกับการป้องกันปราบปรามเป็นหัวหน้างานอำนวยการ งานป้องกันปราบปราม และงานจราจร รองผู้กำกับการสืบสวนเป็นหัวหน้างานสืบสวน พนักงานสอบสวนที่อาวุโสสูงสุดเป็นหัวหน้างานสอบสวน มีโครงสร้างตามแผนภาพที่ 3-3 ดังนี้

แผนภาพที่ 3-3 : โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 2)

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2555.

3. สถานีตำรวจที่มีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นระดับตำแหน่งสารวัตรใหญ่ มีสารวัตรป้องกันปราบปรามเป็นหัวหน้างานอำนวยการ และงานป้องกันปราบปราม สารวัตรจราจรเป็นหัวหน้างานจราจร สารวัตรสืบสวนเป็นหัวหน้างานสืบสวน พนักงานสอบสวนที่อาวุโสสูงสุดเป็นหัวหน้างานสอบสวน มีโครงสร้างตามแผนภาพที่ 3-4 ดังนี้

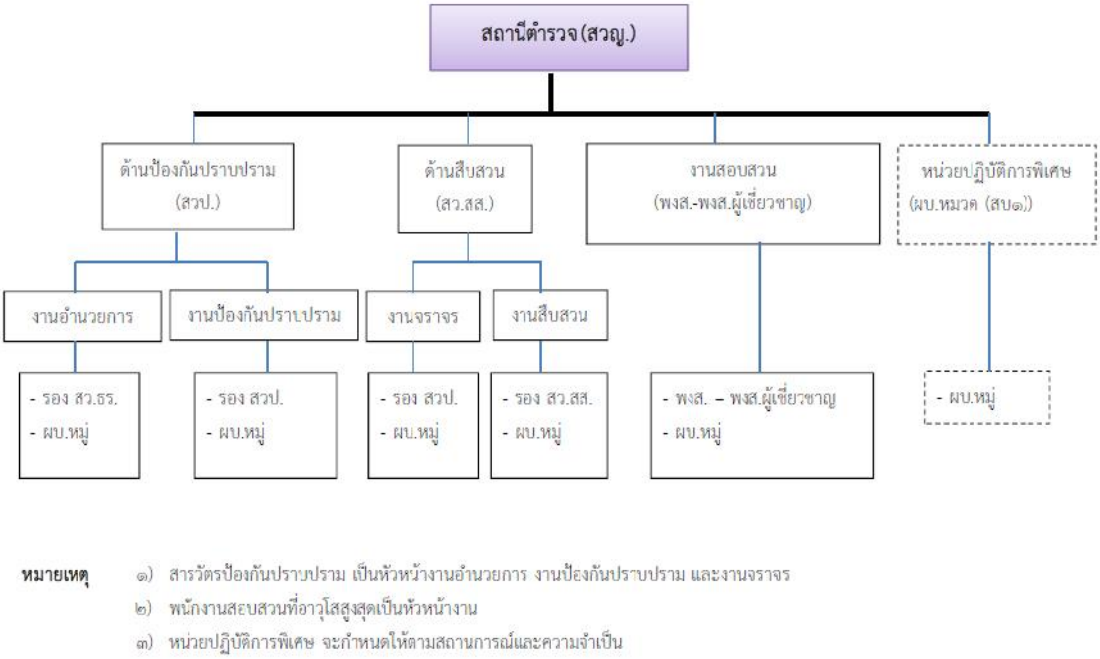
แผนภาพที่ 3-4 : โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 3)



ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2555.

4. สถานีตำรวจที่มีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นระดับตำแหน่งสารวัตรใหญ่ สารวัตรป้องกันปราบปรามเป็นหัวหน้างานอำนวยการ งานป้องกันปราบปราม และงานจราจร สารวัตรสืบสวนเป็นหัวหน้างานสืบสวน พนักงานสอบสวนที่อาวุโสสูงสุดเป็นหัวหน้างานสอบสวน มีโครงสร้างตามแผนภาพที่ 3-5 ดังนี้

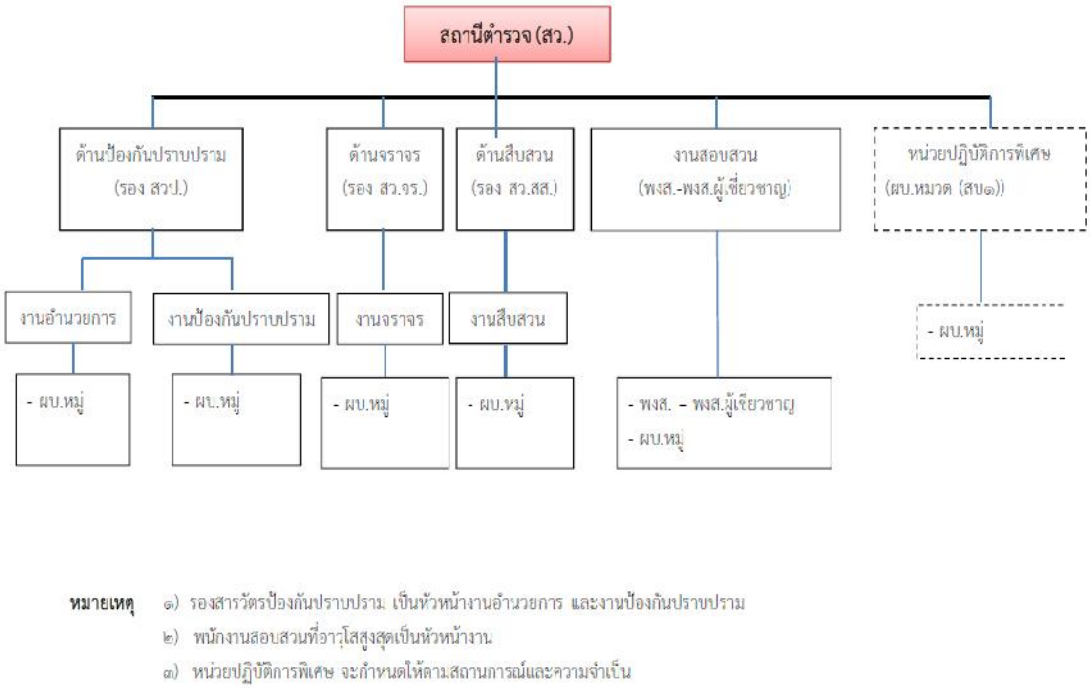
แผนภาพที่ 3-5 : โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 4)



ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2555.

5. สถานีตำรวจที่มีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นระดับตำแหน่งสารวัตร มีรองสารวัตรป้องกันปราบปรามเป็นหัวหน้างานอำนวยการและงานป้องกันปราบปราม รองสารวัตรจราจรเป็นหัวหน้างานจราจร และรองสารวัตรสืบสวนเป็นหัวหน้างานสืบสวน มีพนักงานสอบสวนผู้มีอาวุโสสูงสุดเป็นหัวหน้างานสอบสวน มีโครงสร้างตามแผนภาพที่ 3-6 ดังนี้

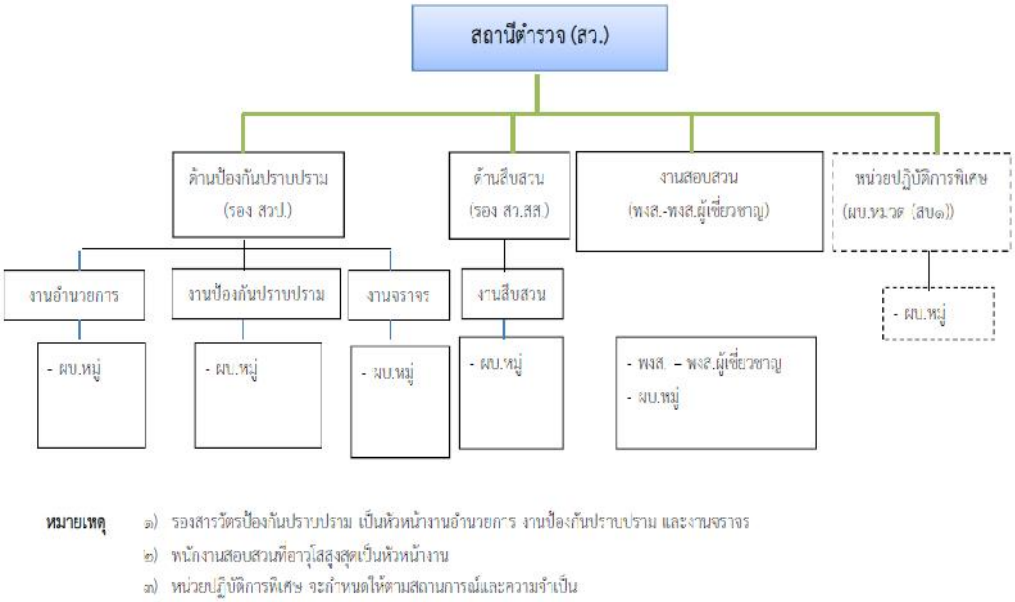
แผนภาพที่ 3-6 : โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 5)



ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2555.

6. สถานีตำรวจที่มีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นระดับตำแหน่งสารวัตร มีรองสารวัตรป้องกันปราบปรามเป็นหัวหน้างานอำนวยการ งานป้องกันปราบปราม และงานจราจร รองสารวัตรสืบสวนเป็นหัวหน้างานสืบสวน และมีพนักงานสอบสวนผู้มีอาวุโสสูงสุดเป็นหัวหน้างานสอบสวน มีโครงสร้างตามแผนภาพที่ 3-7 ดังนี้

แผนภาพที่ 3-7 : โครงสร้างสถานีตำรวจ (รูปแบบที่ 6)



ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2555.

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2559 ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2559 เรื่อง การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการตำรวจซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ส่งผลให้ตำแหน่งพนักงานสอบสวนระดับต่างๆ ตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ถูกยกเลิกไป ซึ่งต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตร.0009.13/626 ลง 19 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง การเรียกชื่อตำแหน่งพนักงานสอบสวน โดยกำหนดให้ใช้ชื่อตำแหน่งและคำต่อท้าย ดังต่อไปนี้

1. พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ เป็น ผู้บังคับการ (สอบสวน)
2. พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ เป็น รองผู้บังคับการ (สอบสวน)
3. พนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ เป็น ผู้กำกับการ (สอบสวน)
4. พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษ เป็น รองผู้กำกับการ (สอบสวน)
5. พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการ เป็น สารวัตร (สอบสวน)
6. พนักงานสอบสวน เป็น รองสารวัตร (สอบสวน)

3. องค์กรกำหนดนโยบายและการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีองค์กรกลางสำหรับการกำหนดนโยบายและการบริหารงานบุคคล จำนวน 2 องค์กร มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.1 คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 16 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.ช.” มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจและกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย องค์ประกอบของ ก.ต.ช. ประกอบด้วย

3.1.1 นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

3.1.2 รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

3.1.3 ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

3.1.4 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน

ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ประธานกรรมการโดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ[12]

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของ ก.ต.ช. ได้แก่ การออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชตำรวจให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด กระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการตำรวจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น และอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งคือการพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 53 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบ ฉบับที่ 88/2557 กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แล้วเสนอ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จะเห็นได้ว่า ก.ต.ช. ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแล ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี เหมือนกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง ก.ต.ช. จึงทำหน้าที่เป็นเสมือนคณะรัฐมนตรีเล็ก เพื่อให้การบริหารงานตำรวจในด้านต่างๆ มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการใน ก.ต.ช. จะเห็นได้ว่ายังมีสัดส่วนของฝ่ายการเมืองในส่วนของฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธาน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ยังคงได้รับอิทธิพลจากอำนาจทางการเมืองในระดับสูง

3.2 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 30 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” ประกอบด้วย

3.2.1 นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ

---

[12]“มาตรา 17 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ”. <u>พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2558.</u>

3.2.2 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ

3.2.3 เลขาธิการ ก.พ. จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง

3.2.3 กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ และรองผู้บัญชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ[13]

ก.ตร. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจและจัดระบบราชการตำรวจ รวมตลอดทั้งการอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ ออกกฎ ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กำกับดูแล ตรวจสอบ และแนะนำเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจออกระเบียบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการปฏิบัติการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการตำรวจให้เหมาะสม กำหนดชั้นยศที่ควรบรรจุแต่งตั้งและอัตราเงินเดือนที่ควรได้รับสำหรับวุฒิปริญญาหรือประกาศนียบัตรต่างๆ เป็นต้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของ ก.ตร. คือ อำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ โดยตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 44/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ และพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคัดเลือกข้าราชการตำรวจเสนอ ก.ตร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การบริหารงานด้านต่างๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1. การบริหารงานบุคคล

1.1 สถานภาพข้าราชการตำรวจ

ในปี พ.ศ.2558 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีข้าราชการตำรวจจำนวนทั้งสิ้น 220,692 นาย คิดเป็นร้อยละ 74.49 ของตำแหน่งที่มีอยู่ (296,279 ตำแหน่ง) จำแนกเป็นข้าราชการ

---

[13]“มาตรา 30 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ”. พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2558.

ตำรวจชั้นสัญญาบัตร 57,865 นาย ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน 162,827 นาย สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังพลข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง รายละเอียดตามตารางที่ 3-2 ดังนี้

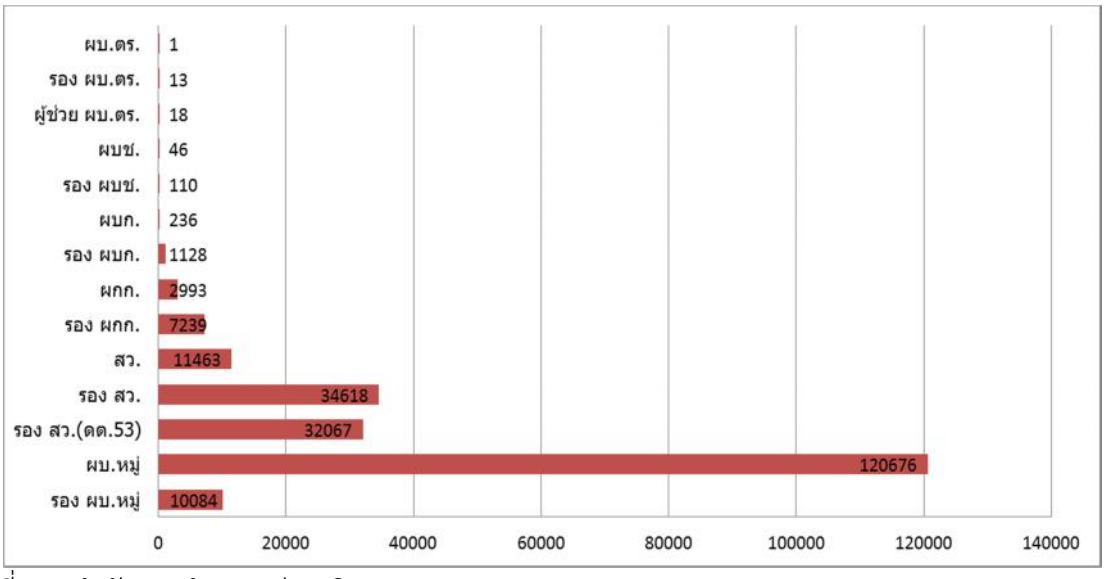
ตารางที่ 3-2 : จำนวนข้าราชการตำรวจเปรียบเทียบกับตำแหน่งที่มีอยู่ จำแนกตามระดับชั้นข้าราชการตำรวจ

ระดับชั้น	ตำแหน่ง	คนครอง	ว่าง
สัญญาบัตร	64,197	57,865	6,332
ประทวน	232,082	162,827	69,255
รวม	296,279	220,692	75,587

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2558.

เมื่อจำแนกข้าราชการตำรวจตามระดับตำแหน่ง ข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งที่มีสัดส่วนมากที่สุดคือ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ จำนวน 120,676 นาย และเมื่อรวมกับข้าราชการตำรวจระดับรองสารวัตร ซึ่งได้รับการเลื่อนระดับชั้นจากผู้ที่มียศดาบตำรวจ อายุ 53 ปี จำนวน 32,067 นาย รวมเป็น 152,743 นาย เป็นข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งที่ปฏิบัติงานในระดับล่างสุด ระดับตำแหน่งที่มีสัดส่วนรองลงมาคือระดับรองสารวัตร มีจำนวน 34,618 นาย สัดส่วนการควบคุมบังคับบัญชา (Span of Control) ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรต่อชั้นประทวนประมาณ 1 : 3 โดยมีรายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 3-8 ดังนี้

แผนภาพที่ 3-8 : แสดงจำนวนข้าราชการตำรวจจำแนกตามระดับตำแหน่ง



ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2558.

ปัจจุบันอายุเฉลี่ยของข้าราชการตำรวจประมาณ 43 ปี มีข้าราชการตำรวจเพศหญิง คิดเป็นสัดส่วนประมาณ ร้อยละ 7.52 และข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ จบการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ร้อยละ 63.7 ปริญญาตรี ร้อยละ 31.5 ปริญญาโท ร้อยละ 4.7 และปริญญาเอก ร้อยละ 0.1 รายละเอียดตามตารางที่ 3-3 ดังนี้

ตารางที่ 3-3 : จำนวนข้าราชการตำรวจจำแนกตามระดับการศึกษา

คุณวุฒิ	จำนวน	ร้อยละ
ปริญญาเอก	313	0.1
ปริญญาโท	9,952	4.7
ปริญญาตรี	66,581	31.5
ต่ำกว่าปริญญาตรี	134,682	63.7

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2556.

1.2 การสรรหา คัดเลือกบุคคลเข้าเป็นข้าราชการตำรวจ

กระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลภายนอกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจเป็นไปตามกฎ ก.ตร.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกหรือการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 กฎ ก.ตร.ดังกล่าวได้กำหนดวิธีการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับราชการตำรวจ 2 วิธี กล่าวคือ

1.2.1 วิธีการคัดเลือก ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือก โดยพิจารณาถึงความรู้ความสามารถ ความประพฤติ และหรือบุคลิกภาพให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะบรรจุและแต่งตั้ง ทั้งนี้อาจดำเนินการโดยวิธีสัมภาษณ์ วิธีสอบข้อเขียน วิธีสอบปฏิบัติ หรือวิธีอื่นใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ตามความเหมาะสม

1.2.2 วิธีการสอบแข่งขัน กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน ให้ผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน ตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรเป็นคณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขัน ให้คณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันกำหนดวันเวลา สถานที่สอบและระเบียบเกี่ยวกับการสอบได้เท่าที่จำเป็น และไม่ขัดต่อหลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขันนี้ หลักสูตรการสอบแข่งขันมีภาคความรู้ความสามารถทั่วไป ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง

ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร มีการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ดังนี้

1. บุคคลภายนอกสอบคัดเลือกเพื่อเป็นนักเรียนเตรียมทหาร และเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว เข้าศึกษาต่อในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ เมื่อจบการศึกษาจึงบรรจุให้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ดำรงตำแหน่ง รองสารวัตร หรือพนักงานสอบสวน

2. บุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรี สอบแข่งขันหรือคัดเลือก เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร

3. ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนทั้งกรณีผู้มีคุณวุฒิปริญญาตรี หรือไม่มีคุณวุฒิสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร

ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน สรรหาและคัดเลือกจากบุคคลดังนี้

1. บุคคลภายนอกผู้มีคุณวุฒิมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อคัดเลือกเข้าเป็นนักเรียนนายสิบ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ยศสิบตำรวจตรี ดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่

2. บุคคลภายนอกผู้มีคุณวุฒิมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เข้ารับการสอบแข่งขันหรือคัดเลือกเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน

1.3 การแต่งตั้งข้าราชการ

การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในด้านการแต่งตั้งโยกย้าย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2547 และกฎ ก.ตร. ที่เกี่ยวข้องได้กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งแยกเป็นระดับต่างๆ สรุปได้ดังนี้

1.3.1 การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้คัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือจเรตำรวจแห่งชาติ แล้วเสนอ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

1.3.2 การแต่งตั้งจเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ หรือเทียบเท่า ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจเสนอ ก.ตร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

1.3.3 การแต่งตั้งรองผู้บังคับการลงมา ในสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง ส่วนในกองบัญชาการที่มิได้สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

การดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ มีกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2549 กำหนดแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ โดยกำหนดให้มีวาระการแต่งตั้ง เรียกว่า “วาระประจำปี” โดยการคัดเลือกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับผู้บังคับการ ถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ

ภายใน 31 สิงหาคมของทุกปี สำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดห้วงระยะเวลาดำเนินการแต่ละระดับ โดยให้แล้วเสร็จภายใน 30 พฤศจิกายนของทุกปี กฎ ก.ตร.ดังกล่าว เป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งทั้งการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง และการแต่งตั้งโยกย้ายในระดับเดียวกัน รายละเอียดหลักเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่งในแต่ละระดับตำแหน่ง เป็นไปตามตารางที่ 3-4 ดังนี้

ตารางที่ 3-4 : คุณสมบัติ ยศ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง เพื่อพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง

ระดับตำแหน่ง	**ยศ**	**ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง**	
		ในแต่ละระดับ ไม่น้อยกว่า	**รวมตั้งแต่ระดับรองสารวัตร ไม่น้อยกว่า**
ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลื่อนเป็น จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	พลตำรวจโท	1 ปี	-
ผู้บัญชาการ เลื่อนเป็น ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	พลตำรวจโท	1 ปี	-
รองผู้บัญชาการ เลื่อนเป็น ผู้บัญชาการ	พลตำรวจตรี	2 ปี	28 ปี
ผู้บังคับการ เลื่อนเป็น รองผู้บัญชาการ	พลตำรวจตรี	3 ปี	26 ปี
รองผู้บังคับการ เลื่อนเป็นผู้บังคับการ	พันตำรวจเอก ซึ่งรับอัตราเงินเดือนพันตำรวจเอก (พิเศษ)	4 ปี และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์การเลื่อนยศเป็นพลตำรวจตรี	23 ปี
ผู้กำกับการ เลื่อนเป็น รองผู้บังคับการ	พันตำรวจเอก	4 ปี	19 ปี
รองผู้กำกับการ เลื่อนเป็น ผู้กำกับการ	พันตำรวจโท	3 ปี	15 ปี
สารวัตร เลื่อนเป็น รองผู้กำกับการ	พันตำรวจโท	5 ปี	12 ปี
รองสารวัตร เลื่อนเป็น สารวัตร	ร้อยตำรวจเอก	7 ปี	

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2549.

1.4 เงินเดือน ค่าตอบแทน

การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจ มีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และข้าราชการทหาร โดยมีการกำหนดอัตราเงินเดือนไว้ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 นอกจากเงินเดือนแล้ว ข้าราชการตำรวจได้รับเงินค่าตอบแทนประเภทต่างๆ ได้แก่ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจ

เงินเพิ่มพิเศษรายเดือน เงินเพิ่มอื่น หรือเงินช่วยเหลือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ หรือตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ตร. โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง โดยเงินค่าตอบแทนอื่นๆ ที่ข้าราชการตำรวจได้รับโดยส่วนใหญ่ คือ เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ได้แก่ เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตำแหน่งผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านป้องกันปราบปราม เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตำแหน่งผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านสืบสวน และเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตำแหน่งผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านจราจร

1.5 งบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประมาณ 70,000-90,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.3-3.6 ของงบประมาณรายจ่ายของประเทศ โดยงบประมาณที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับจะต้องจ่ายเป็นงบบุคลากร ได้แก่ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มต่างๆ คิดเป็นร้อยละ 73-77 ของงบประมาณที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับการจัดสรร รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3-5 ดังนี้

ตารางที่ 3-5 : งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ และงบด้านบุคลากร ประจำปีงบ พ.ศ.2554-2558

ปีงบประมาณ	งบรายจ่ายประเทศ (บาท)	งบรายจ่าย ตร. (บาท)	ร้อยละ	งบบุคลากร ตร. (บาท)	ร้อยละของงบ ตร.
2554	2,070,000,000,000	74,190,555,300	3.6	54,849,996,000	73.93
2555	2,380,000,000,000	77,759,750,700	3.3	60,368,669,500	77.63
2556	2,400,000,000,000	83,758,831,500	3.5	62,603,950,700	74.74
2557	2,525,000,000,000	86,768,728,300	3.4	65,877,618,700	75.92
2558	2,575,000,000,000	90,488,393,600	3.5	67,476,834,800	74.57

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2558.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำลังประสบปัญหาขาดแคลนกำลังพลระดับชั้นประทวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานป้องกันปราบปราม และให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง อีกทั้งในช่วงปี พ.ศ.2559-2566 ข้าราชการตำรวจที่เกษียณอายุราชการมีแนวโน้มสูงขึ้น จำเป็นต้องมีแผนการสรรหากำลังพลทดแทนให้เพียงพอและทันเวลา รวมทั้งการจัดเตรียมงบประมาณและความพร้อมสำหรับการผลิตข้าราชการตำรวจใหม่ จากการเปรียบเทียบงบบุคลากรกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คิดเป็นร้อยละ 70 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้มีข้อจำกัดในการพัฒนาด้านอื่นๆ รวมทั้งมาตรการจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่สามารถสรรหากำลังพลใหม่ได้เกินกว่าจำนวนข้าราชการตำรวจที่เกษียณอายุในแต่ละปี สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบุคลากรมากกว่าหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม แต่ลักษณะงานมีความเสี่ยง โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจฝ่ายปฏิบัติการซึ่งอาจเจ็บป่วย ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

จากการปฏิบัติหน้าที่ ภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลรวมทั้งการดูแลด้านสวัสดิการอื่นๆ ต้องใช้งบประมาณ ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ[14]

1.6 การจัดสวัสดิการข้าราชการตำรวจ

ข้าราชการตำรวจอายุเฉลี่ยสูงขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีอายุน้อย มีสมรรถนะร่างกายเหมาะสมกับภารกิจที่ตรากตรำและเสี่ยงภัย การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของสังคมไทยทำให้ขาดแคลนคนรุ่นหนุ่มที่จะเข้ามาสู่องค์กร จำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจ ปรับปรุงระบบการสรรหา รวมทั้งการจัดสวัสดิการเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถเข้าสู่องค์กรและรักษาบุคลากรดังกล่าวไว้ ข้าราชการตำรวจได้รับสิทธิสวัสดิการเช่นเดียวกับข้าราชการอื่นๆ ตามระเบียบของทางราชการ ได้แก่ เงินสวัสดิการค่าเช่าบ้าน เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร เงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล เงินรางวัลเจ้าหน้าที่ การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยของทางราชการ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการจัดสวัสดิการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยเฉพาะนอกเหนือไปจากสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้เป็นกรณีปกติ ได้แก่ เช่น สโมสรตำรวจ อาคารบ้านพักส่วนกลาง สนามกีฬาตำรวจ ดุริยางค์ตำรวจ สร้างเสริมสุขภาพร่างกาย การช่วยเหลือข้าราชการตำรวจที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมอบเป็นเงินสวัสดิการ สวัสดิการร้านค้าฌาปนกิจสงเคราะห์ ฯลฯ

1.7 การผลิตและพัฒนาข้าราชการตำรวจ

สถาบันหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ให้การศึกษาและฝึกอบรมสำหรับบุคคลที่เข้าสู่วิชาชีพตำรวจรวมทั้งการฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการตำรวจระหว่างการปฏิบัติหน้าที่คือ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธร และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีแนวทางให้การศึกษาและฝึกอบรมบุคคลต่างๆ ดังนี้

1.7.1 การผลิตข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรโดยโรงเรียนนายร้อยตำรวจ

1.7.2 การผลิตข้าราชการตำรวจชั้นประทวนโดยศูนย์ฝึกอบรมตำรวจกลาง ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธร 1-8 และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.7.3 การพัฒนาข้าราชการตำรวจระหว่างการปฏิบัติหน้าที่โดยหลักสูตรหลักซึ่งมีหน่วยงาน วิทยาลัยการตำรวจ กองบัญชาการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรม ได้แก่ หลักสูตรสืบสวน หลักสูตรสารวัตร หลักสูตรฝ่ายอำนวยการตำรวจ หลักสูตรผู้กำกับการ หลักสูตรการบริหารงานตำรวจชั้นสูง หลักสูตรการบริหารการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมภาครัฐร่วมเอกชน

1.7.4 การพัฒนาบุคลากรระดับปฏิบัติการในสถานีตำรวจและหน่วยปฏิบัติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะจัดงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆ สำหรับโครงการฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการตำรวจในสังกัด ตามเหตุผลความจำเป็นของหน่วยต่างๆ ขึ้นอยู่กับงบประมาณในแต่ละปี

---

[14] สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. “ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2557-2566”. (เอกสารเผยแพร่. 2556). หน้า 7.

อย่างไรก็ตาม ในแต่ละปี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีงบประมาณอย่างจำกัดในการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจ โดยแต่ละปีงบประมาณที่ใช้ในการผลิตและฝึกอบรมข้าราชการตำรวจ เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายในภาพรวม มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 1 เท่านั้น รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3-6 ดังนี้

ตารางที่ 3-6 : งบประมาณค่าใช้จ่ายในการผลิตและฝึกอบรม เปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายภาพรวมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ปี	ค่าใช้จ่ายในการผลิตและฝึกอบรม (ล้านบาท)	งบประมาณรายจ่ายภาพรวม ตร. (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)
2554	278.951	74,190.56	0.38
2555	554.163	77,759.75	0.71
2556	954.508	83,758.83	1.14
2557	793.944	86,768.72	0.92
2558	964.386	90,488.39	1.07

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2559.

ระบบการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในระยะยาว เนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา บุคลากรที่จะต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตราชการ ผู้บริหารระดับสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งระดับผู้บังคับการขึ้นไป จำเป็นต้องมีภาวะผู้นำและได้รับการพัฒนาศักยภาพการบริหารให้สามารถนำองค์กรก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนเป็นข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดต้องจัดระบบการฝึกอบรมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการเพิ่มอำนาจ (Empowerment) ให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันได้อย่างคล่องตัวและสนองตอบแนวทางการกระจายอำนาจการบริหาร รวมทั้งการพัฒนาให้ข้าราชการตำรวจมีสมรรถนะที่เหมาะสมกับปัญหาด้านอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และมีการเตรียมความพร้อมของบุคคลากรเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน[15] อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความจำเป็นต้องพัฒนาข้าราชการตำรวจอย่างไรก็ตาม แต่จากข้อจำกัดด้านงบประมาณดังกล่าว จึงทำให้การพัฒนาข้าราชการตำรวจมีข้อจำกัดอย่างมาก

การกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 6 ดังนี้

---

[15]สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. “ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2557-2566”. (เอกสารเผยแพร่. 2556). หน้า 7.

1. รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาทผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

2. ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3. ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา

4. รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร

5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

6. ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายรัฐมนตรีมอบหมาย

7. ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

วิสัยทัศน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ “เป็นตำรวจมืออาชีพ เพื่อความผาสุกของประชาชน” ตำรวจมืออาชีพต้องเป็นข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ ความสามารถ รู้ลึก รู้รอบ รู้จริงในงานที่ทำและต้องเป็นคนดีมีคุณธรรม ซื่อสัตย์ ซื่อตรง อดทน เสียสละ ต้องขยัน และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง สิ่งสำคัญที่สุดต้องตระหนักเสมอว่าเป้าหมายการทำงานของตำรวจ คือ ความผาสุกของประชาชน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีพันธกิจ ดังต่อไปนี้

1. ถวายความปลอดภัยสาหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์และพระราชอาคันตุกะ ให้บังเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2. บังคับใช้กฎหมาย อำนวยความยุติธรรม ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม ตามหลักธรรมาภิบาล

3. รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและชุมชน และรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรให้เป็นที่เชื่อมั่นและศรัทธา

4. ร่วมกันสร้างเครือข่ายชุมชนและองค์การทุกภาคส่วน ในการแก้ไขปัญหาของสังคมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

5. พัฒนาบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพ เพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์การ

6. ปฏิบัติภารกิจและช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามนโยบายรัฐบาลให้เกิดผลสัมฤทธิ์

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ได้มีการแบ่งประเด็นยุทธศาสตร์ ออกเป็น 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหลักเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล

2. การพัฒนางานตำรวจให้โปร่งใส มีมาตรฐาน

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่ายการปฏิบัติงานของตำรวจ

4. การสร้างความเข้มแข็งในการบริหาร

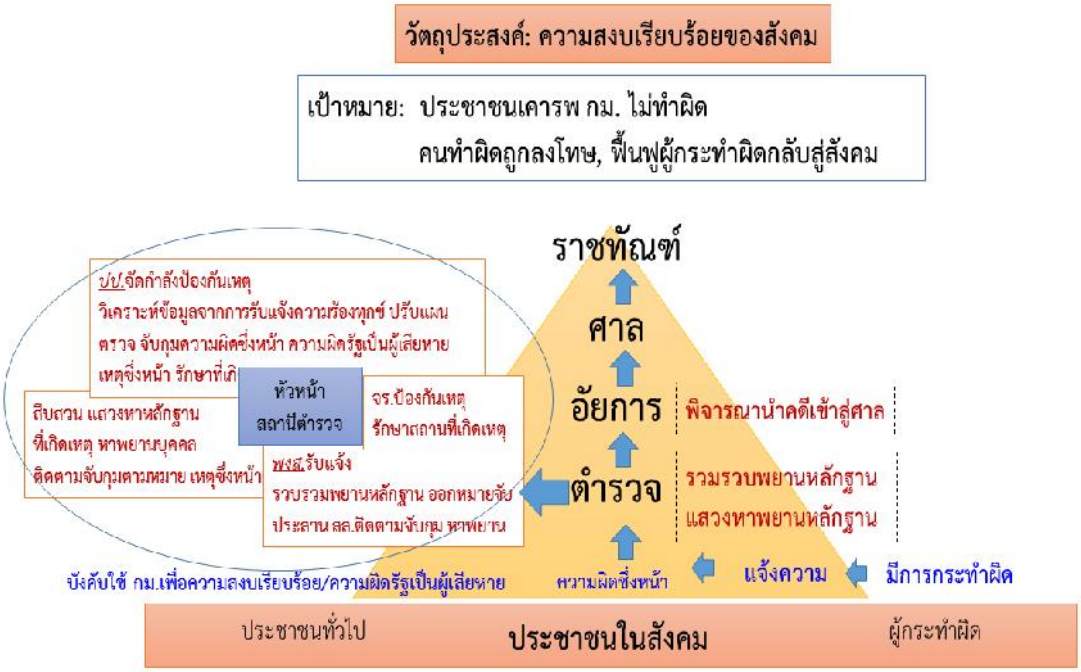
การบังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมทางอาญา

องค์กรตำรวจเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่มีวัตถุประสงค์ และเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือการให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ไม่กระทำผิดกฎหมาย หากมีผู้กระทำผิดจะต้องนำตัวผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อลงโทษ และฟื้นฟูให้กลับเข้าสู่สังคมตามปกติ อย่างไรก็ตาม ตำรวจมีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากตำรวจเป็นหน่วยงานที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง ทำหน้าที่รับแจ้งเหตุและจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปติดต่อให้บริการกับประชาชนโดยตรง

การทำให้สังคมสงบสุขในหน้าที่ตำรวจ มีทั้งตรวจตราป้องกันเหตุ รับแจ้งความร้องทุกข์ แสวงหาและแสวงหาพยานหลักฐาน จับกุม นำตัวให้อัยการฟ้องคดี เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมของไทยใช้ระบบกล่าวหา หน้าที่การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นของฝ่ายผู้กล่าวหา ดังนั้น เมื่อมีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้น คดีจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยผู้ได้รับความเสียหายเข้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐาน โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจอื่นช่วยแสวงหาพยานหลักฐานให้แก่พนักงานสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว จึงมีความเห็นทางคดีส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการซึ่งจะพิจารณามีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป

การปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม มีสถานีตำรวจเป็นหน่วยงานพื้นฐานที่มีความสำคัญ มีการแบ่งงานกันตามความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialization) และมีเป้าหมายร่วมกันในการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ฝ่ายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากการรับแจ้งเหตุ จัดกำลังเจ้าหน้าที่สายตรวจออกตรวจตราป้องกันเหตุ จับกุมผู้กระทำผิดซึ่งหน้า ความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย รวมทั้งงานด้านอื่นๆ เพื่อผลในการป้องกันอาชญากรรม เช่น งานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ การแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันเหตุ เป็นต้น ฝ่ายสืบสวนดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐาน ทั้งการสืบสวนก่อนเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุ ฝ่ายจราจรซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายจราจรแล้ว ยังมีบทบาทในการสนับสนุนการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และเมื่อจับกุมผู้กระทำผิดได้จะเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อส่งให้พนักงานอัยการต่อไป กระบวนการดังกล่าวเป็นงานที่สอดประสานและต่อเนื่องกัน โดยอาจอธิบายด้วยแผนภาพที่ 3-9 ดังนี้

แผนภาพที่ 3-9 : การปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม



ที่มา : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2558 : 309.

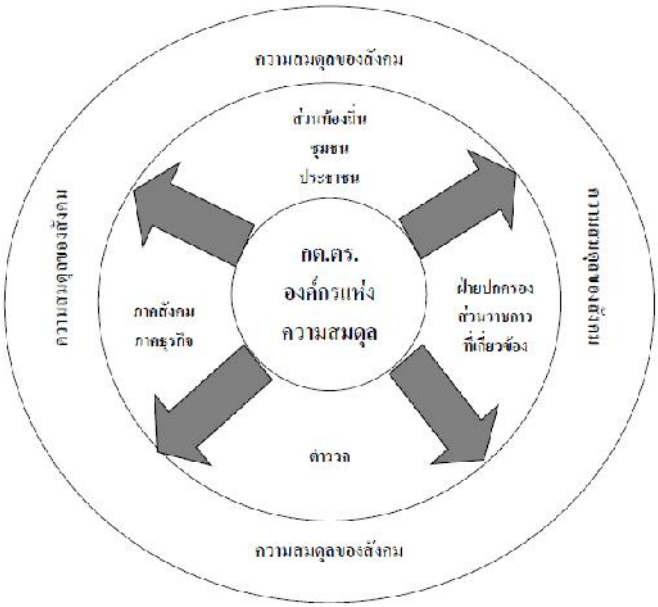
การมีส่วนร่วมและแสวงความร่วมมือจากประชาชนและภาคส่วนต่างๆ

ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 7 บัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชน มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยของประชาชน การดำเนินการเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วม ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) ขึ้น โดยคณะกรรมการดังกล่าว เริ่มมีแนวความคิดตั้งแต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนดให้ภาคราชการต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ซึ่งได้นำมาใช้ปฏิบัติเมื่อครั้งการโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย มาจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ.2541 โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้เป็นองค์กรที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในงานของตำรวจ

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 เมื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เป็นองค์กรกำหนดนโยบายระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้กำหนดให้ กต.ตร. เป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบาย โดยเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของตำรวจในพื้นที่ ได้แก่ สถานีตำรวจทุกแห่ง กองบัญชาการตำรวจนครบาล และตำรวจภูธรจังหวัดทุกจังหวัด

กต.ตร. กำหนดขึ้นให้เป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในพื้นที่ องค์กรนี้จึงมีบทบาทเป็นแกนกลางในการดึงชุมชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม เป็นองค์กรที่สามารถสร้างสมดุลให้กับสังคม เป็นเวทีที่ทุกภาคส่วนของสังคมมีโอกาสร่วมปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาของชุมชนและท้องถิ่นได้ จึงมีการกำหนดให้มีบทบาทภารกิจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและกำหนดองค์ประกอบให้ทุกภาคส่วนมีตัวแทนอยู่ในองค์กร กต.ตร. โดยกรอบแนวคิดในการกำหนดองค์ประกอบและบทบาทภารกิจของ กต.ตร. ปรากฏตามแผนภาพที่ 3-10 ดังนี้

แผนภาพที่ 3-10 : แนวคิดในการกำหนดองค์ประกอบและบทบาทภารกิจของ กต.ตร.



ที่มา : คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ, มปป.

องค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละระดับเป็นดังนี้

1. คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “กต.ตร.กทม.” ประกอบด้วย

1.1 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ

1.2 ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 1

1.3 อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 2

1.4 ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาล เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 3

1.5 รองผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาล จำนวนสามคน ที่ผู้บัญชาการกองบัญชาการ ตำรวจนครบาลมอบหมาย เป็นกรรมการ

1.6 ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการ

1.7 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธาน กต.ตร.กทม. แต่งตั้งจากผู้แทน ดังนี้

1.7.1 ด้านธรรมาภิบาล จำนวน 1 คน

1.7.2 ด้านความมั่นคง จำนวน 1 คน

1.7.3 ด้านการจราจรและอุบัติภัย จำนวน 1 คน

1.7.4 ด้านการพัฒนา จำนวน 1 คน

1.7.5 ด้านเศรษฐกิจ จำนวน 1 คน

1.7.6 ด้านสังคม จำนวน 1 คน

1.7.7 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน จำนวน 1 คน

1.8 ประชาชน โดยการพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่เคยเป็น กต.ตร.สถานีตำรวจ และมีประสบการณ์ด้านใดด้านหนึ่ง ตามข้อ 4 (7) โดยอนุโลม จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ

ให้ผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็นเลขานุการ รองผู้บังคับการ กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล จำนวน 1 คน และข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับการขึ้นไปในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล จำนวน 1 คนที่ประธาน กต.ตร.กทม. แต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

2. คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจจังหวัด... โดยออกนามตามชื่อจังหวัดนั้น เรียกโดยย่อว่า “ กต.ตร.จังหวัด ...” ประกอบด้วย

2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ

2.2 ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 1

2.3 อัยการจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 2

2.4 พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นกรรมการ

2.5 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการ

2.6 ผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการ ตำรวจภูธรภาค หรือผู้แทนเป็นกรรมการ

2.7 รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เป็นกรรมการ

2.8 ข้าราชการตำรวจซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว กองบังคับการตำรวจทางหลวง กองบังคับการตำรวจน้ำซึ่งปฏิบัติราชการประจำอยู่ในจังหวัดนั้นเป็นกรรมการ

2.9 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธาน กต.ตร.จังหวัด แต่งตั้งจากผู้แทน ดังนี้

2.9.1 การศาสนาหรือวัฒนธรรมซึ่งดำเนินกิจกรรมในจังหวัด จำนวน 1 คน

2.9.2 การศึกษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือประกอบการในจังหวัดนั้น จำนวน 1 คน

2.9.3 การแพทย์ หรือการสาธารณสุขซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือประกอบการในจังหวัดนั้น จำนวน 1 คน

2.9.4 การท่องเที่ยว ธุรกิจโรงแรม หรือธุรกิจบริการซึ่งประกอบการในจังหวัดนั้น จำนวน 1 คน

2.9.5 พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หัตถกรรม หรือธุรกิจการเงินซึ่งประกอบการในจังหวัดนั้นจำนวน 1 คน

2.9.6 องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดในการดำเนินกิจกรรม เพื่อสาธารณประโยชน์ในจังหวัดนั้น จำนวน 1 คน

2.9.7 เกษตรกรซึ่งประกอบการในจังหวัดนั้น จำนวน 1 คน

2.10 ประชาชน จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ

ให้ผู้กำกับการซึ่งทำหน้าที่ด้านอำนวยการของตำรวจภูธรจังหวัดเป็นเลขานุการ รองผู้กำกับการ ซึ่งทำหน้าที่ด้านอำนวยการของตำรวจภูธรจังหวัด จำนวน 1 คน และข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรขึ้นไปในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัด จำนวน 1 คน ที่ประธาน กต.ตร.จังหวัดแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

3. คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจนครบาล ... โดยออกนามตามชื่อสถานีตำรวจนั้น เรียกโดยย่อว่า “กต.ตร.สน. ...” ประกอบด้วย

3.1 กรรมการอื่นซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ซึ่งได้รับการลงมติเลือกตั้งจากกรรมการทั้งหมด เป็นประธานกรรมการ

3.2 หัวหน้าสถานีตำรวจนครบาล เป็นกรรมการ

3.3 ผู้อำนวยการเขต หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตที่ผู้อำนวยการเขตมอบหมายซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบส่วนใดส่วนหนึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ของสถานีตำรวจนั้น จำนวนเขตละ 1 คน เป็นกรรมการ

3.4 ข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละงานของสถานีตำรวจ ตามที่หัวหน้าสถานีตำรวจมอบหมาย จำนวนไม่เกิน 4 คน เป็นกรรมการ

3.5 ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ในสถานีตำรวจนั้น ที่ได้รับการเลือกจากข้าราชการตำรวจชั้นประทวนด้วยกันเอง จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

3.6 ข้าราชการประจำอื่นนอกจากข้าราชการตำรวจ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำในพื้นที่สถานีตำรวจนั้น จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ

3.7 ประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 9 คน เป็นกรรมการ

ให้ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ทำหน้าที่หัวหน้างานธุรการของสถานีตำรวจนั้นเป็นเลขานุการ และข้าราชการตำรวจของสถานีตำรวจนั้นที่หัวหน้าสถานีตำรวจมอบหมาย จำนวน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

4. คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจภูธร ... โดยออกนามตามชื่อสถานีตำรวจนั้น เรียกโดยย่อว่า “กต.ตร.สภ. ...” ประกอบด้วย

4.1 กรรมการอื่นซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ซึ่งได้รับการลงมติเลือกตั้งจากกรรมการทั้งหมด เป็นประธานกรรมการ

4.2 หัวหน้าสถานีตำรวจภูธร เป็นกรรมการ

4.3 นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายจำนวน 1 คน เป็นกรรมการ ยกเว้นสถานีตำรวจภูธรตำบลพัทยา ให้ปลัดเมืองพัทยาหรือรองปลัดเมืองพัทยาที่ปลัดเมืองพัทยามอบหมาย จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

4.4 ข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละงานของสถานีตำรวจ ตามที่หัวหน้าสถานีตำรวจมอบหมาย จำนวนไม่เกิน 4 คน เป็นกรรมการ

4.5 นายกเทศมนตรี ที่มีเขตพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งอยู่ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนั้น เป็นกรรมการ หากในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนั้นมีนายกเทศมนตรีหลายคนให้นายกเทศมนตรีเลือกกันเองให้ได้ จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

4.6 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งอยู่ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนั้น เป็นกรรมการ หากในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนั้นมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหลายคนให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันเองให้ได้ จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

4.7 กำนันที่มีเขตพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งอยู่ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนั้น เป็นกรรมการ หากในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนั้นมีกำนันหลายคน ให้กำนันเลือกกันเองให้ได้ จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

4.8 ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ในสถานีตำรวจนั้น ที่ได้รับการเลือกจากข้าราชการตำรวจชั้นประทวนด้วยกันเอง จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

4.9 ข้าราชการประจำอื่นนอกจากข้าราชการตำรวจ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำในเขตพื้นที่สถานีตำรวจ จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ

4.10 ประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 9 คน เป็นกรรมการ

ให้ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่ทำหน้าที่หัวหน้างานธุรการของสถานีตำรวจนั้นเป็นเลขานุการ และข้าราชการตำรวจของสถานีตำรวจนั้นที่หัวหน้าสถานีตำรวจมอบหมาย จำนวน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ในกรณีสถานีตำรวจภูธรใดไม่มีข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรทำหน้าที่หัวหน้างานธุรการ ให้หัวหน้าสถานีตำรวจมอบหมายข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรของสถานีตำรวจนั้น 1 คนเป็นเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของ กต.ตร. ในแต่ละระดับ ได้แก่

1. รับแนวทางและนโยบายการพัฒนาและการบริหารงานตำรวจจาก ก.ต.ช. ไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามนโยบาย

2. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของ ก.ต.ช.

3. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจและการบริหารงานตำรวจ

4. ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามนโยบายของ ก.ต.ช.

5. รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการรับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ

6. ให้ข้อมูลข่าวสารและเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของ ประชาชนในเขตพื้นที่

7. ให้คำแนะนำและช่วยเหลือสนับสนุนการประชาสัมพันธ์งานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8. เสริมสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่าง กต.ตร. แต่ละระดับกับข้าราชการตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่และประชาชนในพื้นที่

9. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษา เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กต.ตร. แต่ละระดับมอบหมาย

10.รายงานผลการปฏิบัติงานให้ ก.ต.ช. ทราบ ตามที่ ก.ต.ช. กำหนด

11.อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

ต่อมาเพื่อให้การปฏิบัติงานของตำรวจในพื้นที่ต่างๆ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในด้านการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ และมีส่วนร่วมในการสนับสนุนงบประมาณ จึงได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 111/2557 ลง 21 กรกฎาคม 2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 7 โดยกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดระบบการบริหาร การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความปลอดภัยของประชาชนให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนมีส่วนร่วม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณและอาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ต.ช. กำหนด การมีส่วนร่วมขององค์กรส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนนั้น

บทบาทของตำรวจในช่วงวิกฤติทางการเมือง

วิกฤติทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ 2550 มีความแตกต่างจากอดีตที่ผ่านมา กล่าวคือ นอกจากจะเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายแล้ว ทั้งสองฝ่ายยังมีมวลชนและแนวร่วมผู้สนับสนุนกระจายไปทั่วทั้งสังคมไทย โดยเริ่มต้นการแบ่งแยกเป็นพวก “เสื้อเหลือง” และ “เสื้อแดง” ซึ่งมวลชนและแกนนำแนวร่วมได้สร้างสัญลักษณ์ในการต่อสู้ทางการเมืองขึ้นมา การแบ่งขั้วการเมืองดังกล่าวมีการตั้งคำถามและชี้ให้เห็นถึงการแบ่งขั้ว แบ่งข้างและการสร้างเครือข่ายของสองกลุ่มไว้ว่า “อะไรคือสิ่งที่เกาะเกี่ยวกลุ่มนิยมเจ้ากับอดีตคอมมิวนิสต์ นักธุรกิจกับแรงงาน กองทัพกับภาคประชาสังคมเข้าด้วยกันในฝ่ายเหลือง และสิ่งที่เกาะเกี่ยวนายทุน นักธุรกิจเสรีนิยมใหม่ คนจน นักวิชาการหัวก้าวหน้า ตำรวจและเจ้าพ่อท้องถิ่นในฝ่ายแดงคืออะไร?”

จะเห็นได้ว่าวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้ ได้เกิดความแตกแยกของสังคมออกเป็นสองฝ่าย และตำรวจถูกจัดวางให้อยู่ในฝ่ายหนึ่งของคู่ขัดแย้ง

จากวาทกรรมที่กล่าวถึงต้นเหตุของความขัดแย้ง จากฝ่ายหนึ่งได้กล่าวว่าปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เหตุการณ์อาจเป็นเรื่องบังเอิญที่คู่ขัดแย้งคนสำคัญฝ่ายหนึ่งเป็นอดีตนายตำรวจที่จบการศึกษาจากโรงเรียนเตรียมทหาร และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ แต่ได้เปลี่ยนแปลงอาชีพเป็นนักธุรกิจและประสบความสำเร็จในด้านธุรกิจเป็นอย่างมาก ช่วงวัยของการเติบโตทางการเมืองของพันตำรวจโท ทักษิณฯ เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่เพื่อนร่วมรุ่นทั้งในโรงเรียนเตรียมทหาร และโรงเรียนนายร้อยตำรวจกำลังเติบโตเป็นผู้นำผู้บริหารในกองทัพและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การเป็นอดีตนายตำรวจและมีเพื่อนร่วมรุ่นที่กำลังเติบโต จึงทำให้เป็นปัจจัยเอื้อให้ใช้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นฐานสนับสนุนในทางการเมือง และคู่ตรงข้ามทางการเมืองจึงต้องใช้กองทัพเป็นฐานสนับสนุนเช่นเดียวกัน และการที่หน่วยงานตำรวจและสถานีตำรวจ มีเครือข่ายตั้งอยู่ทั่วทุกพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เอื้อกับนโยบายทางการเมืองของพันตำรวจโท ทักษิณฯ ที่ต้องการจัดทำนโยบายที่มุ่งสร้างฐานเสียงจากประชาชนในชนบท[16]

ในช่วงวิกฤติทางการเมืองในทศวรรษที่ 2550 มีหลายปัจจัยที่ทำให้เกิดวิกฤติและความรุนแรงทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจในฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งภายในกระบวนการยุติธรรม คอป. ได้กล่าวถึงสาเหตุของวิกฤติไว้ว่า

> ...กระบวนการยุติธรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่แปรเปลี่ยนความขัดแย้งให้กลายเป็นความรุนแรงในห้วงเวลาที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมถูกตั้งข้อสงสัยว่าไม่เป็นอิสระถูกแทรกแซงและขาดกระบวนการตรวจสอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินคดีหรือการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีความเกี่ยวเนื่องทางการเมืองซึ่งบุคคลบางกลุ่มรู้สึกว่าไม่เป็นธรรมและมีการเลือกปฏิบัติทำให้เกิดการขยายผลไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ว่ากระบวนการยุติธรรมไทยมีสองมาตรฐานและเมื่อคู่ขัดแย้งที่เคยเป็นฝ่ายค้านได้รับเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาลกระบวนการยุติธรรมชั้นต้นที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารเช่นพนักสอบสวนพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ถูกกล่าวหาว่ากลายเป็นเครื่องมือทางการการเมืองของรัฐบาลในการจัดฝ่ายตรงข้าม...[17]

กระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งของวิกฤติความขัดแย้ง ไม่ได้หมายถึงองค์กรตำรวจเพียงองค์กรเดียว เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมประกอบด้วยหลายองค์กร ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ แต่ละองค์กรมีบทบาทหน้าที่ของตนเอง ที่จะต้องมุ่งไปสู่ความสงบเรียบร้อยของสังคมร่วมกัน ภายใต้บทบาทหน้าทีที่แตกต่างกันแต่ก็จะต้องแสดงบทบาทหน้าที่อย่างสอดประสานกันทั้งระบบ แต่องค์กรตำรวจ ก็เป็นองค์กรสำคัญมากในกระบวนการยุติธรรมในฐานะที่เป็นต้นทางของกระบวนการในการนำตัวผู้ถูกกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการ

จากการศึกษาของ คปอ. เกี่ยวกับความขัดแย้งในช่วงปี พ.ศ.2553 ได้มีข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและนำไปสู่ความปรองดองในหลายด้าน เช่น แนวทางการนำข้อเท็จจริงของ

---

[16]Marc Saxer. <u>สังคมไทยในวังวนแห่งวิกฤตเปลี่ยนผ่าน (In the vertigo of change: How to resolve Thailand's transformation crisis).</u> (กรุงเทพฯ : มปป). หน้า 25.

[17]เรื่องเดียวกัน. หน้า 249.

เหตุการณ์และรากเหง้าของความขัดแย้งมาเป็นบทเรียนในการสร้างความปรองดองที่ยั่งยืนการนำหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาปรับใช้การใช้หลักนิติธรรมและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยหลักธรรมาภิบาลและการเคารพสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของสังคมไทยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์สื่อ ทหารการชุมนุมและสิทธิผู้ชุมนุม เป็นต้น

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ในภาวะวิกฤติทางการเมืองครั้งนี้ คอป. มีความเห็นว่า

> ...หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ต้องแสดงความเป็นกลางโดยยึดถือหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด และระมัดระวังที่จะไม่ทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นเครื่องมือของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้ง อัยการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระเป็นกลางและมีความกล้าหาญที่จะยืนหยัดในหลักการที่ถูกต้องในการกำกับการสอบสวนและสั่งคดี ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นที่พึ่งสุดท้ายมีความจำเป็นต้องเข้าใจถึงความซับซ้อนของปัญหา โดยพึงตระหนักถึงพัฒนาการที่ยาวนานและความซับซ้อนของปัญหาที่นำมาสู่ความขัดแย้ง...[18]

นอกจากนี้ในกระบวนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สถาบันตำรวจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นในร่างรัฐธรรมนูญได้แก่

1. การสร้างให้พลเมืองเป็นใหญ่ ด้วยการขยายและยกระดับสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง โดยเฉพาะในประเด็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ด้านการพิจารณาคดีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีมาตรฐานที่ชัดเจน การคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายและพยาน การช่วยเหลือทางคดี สิทธิในการปล่อยตัวชั่วคราว เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานสอบสวน ที่จะต้องปรับเปลี่ยนการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมืองในด้านดังกล่าว

2. การเมืองใสสะอาดและสมดุล ซึ่งมีการปรับสมดุลอำนาจระหว่างการเมืองภาคสถาบัน การเมืองภาคพลเมือง และการกระจายอำนาจและบริหารท้องถิ่น บทบาทของสถาบันตำรวจที่จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาทางการเมืองด้านนี้ เริ่มตั้งแต่การบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งเพื่อขจัดและการป้องกันการซื้อสิทธิ-ขายเสียง โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในการเมืองภาคพลเมือง กิจการตำรวจก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะที่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานได้เช่นกัน และการกระจายอำนาจและบริหารท้องถิ่น แม้ว่าปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ไม่สังกัดกระทรวง แต่การที่สถานีตำรวจต่างๆ ตั้งอยู่ทุกภูมิภาคและท้องถิ่น การปฏิบัติงานที่สอดประสานกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อกระจายการให้บริการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยให้เกิด

---

[18] คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.). <u>รายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ.</u> (รายงาน. 2556). หน้า 248-249.

การพัฒนาทางการเมือง และทำให้การบริการสาธารณะในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอีกด้วย

3. หนุนสังคมที่เป็นธรรม การปฏิรูปเพื่อสังคมไทยเป็นสังคมที่พลเมืองมีสิทธิและศักดิ์ศรี มีโอกาสและเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรม บทบาทของสถาบันตำรวจจึงมีความสำคัญในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิของพลเมืองในกระบวนการยุติธรรม ทำให้พลเมืองเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย ได้รับการช่วยเหลือให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิ และสถาบันตำรวจจะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ส่งเสริมการแข่งขัดทางเศรษฐกิจที่เสรีและเป็นธรรม การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นธรรมและเกิดประโยชน์ต่อประเทศโดยส่วนรวม

4. นำชาติสู่สันติสุข เป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแข้งและสร้างรากฐานของสังคมประชาธิปไตย บทบาทของสถาบันตำรวจ จำเป็นต้องมีความเป็นกลางในการบังคับใช้กฎหมาย สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมว่าตำรวจจะเป็นเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีความเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติ ใช้แนวทางสันติวิธีในการจัดการปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรง ใช้หลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรมที่เสมอภาค มีทัศนคติในเชิงบวกกับการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองและจัดการกับเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองด้วยความเคารพต่อสิทธิในการชุมนุมของประชาชน และสามารถควบคุมเหตุการณ์ได้อย่างมืออาชีพ

สรุป

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูปตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ผู้วิจัยได้มีรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในช่วงทศวรรษ 2550 ในด้านต่างๆ ได้แก่ การบริหารงานตำรวจ การปฏิรูปตำรวจ ลักษณะโครงสร้างองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การบังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมทางอาญา และการมีส่วนร่วมและแสวงความร่วมมือจากประชาชนและภาคส่วนต่างๆ โดยข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อให้สามารถเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปองค์กรตำรวจเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยได้ในที่สุด

บทที่ 4
การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อค้นหาแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจ

การวิจัย เรื่อง การปฏิรูปตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากหลายแหล่ง ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย การบริหารงานตำรวจและปัญหาขององค์กรตำรวจ เพื่อให้สามารถเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจตามกรอบแนวคิดการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยแยกออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่

1. ปัญหาขององค์กรตำรวจและที่มาของปัญหา
2. ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นวิชาชีพ
3. การปรับปรุงระบบการบริหาร
4. การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ

ปัญหาขององค์กรตำรวจและที่มาของปัญหา

แม้ว่าองค์กรตำรวจจะมีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง แต่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ยังคงมีปัญหาอย่างมาก อันนำไปสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสังคมในหลายประการ เนื่องจากการที่งานเจ้าหน้าที่ตำรวจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย จับกุม คุมขัง สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญา พฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของตำรวจจึงมีทั้งการทุจริตคอรัปชั่น (Corruption) การประพฤติมิชอบ (Misconduct) พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดในลักษณะเป็นขบวนการ เช่น การเกี่ยวข้องกับยาเสพติด การฝ่าฝืนจริยธรรมและจรรยาบรรณ[1]

ศูนย์สำรวจความคิดเห็นของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เปิดเผยผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง “การปฏิรูปประเทศ” ทำการสำรวจระหว่างวันที่ 23 – 24 พฤศจิกายน 2558 จากประชาชนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไปทั่วประเทศ กระจายทุกระดับการศึกษาและอาชีพ รวมทั้งสิ้น จำนวน 1,284 หน่วยตัวอย่าง เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ เมื่อถามถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิรูปประเทศไทยในประเด็นที่สำคัญเร่งด่วนที่สุด พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 57.17 ระบุว่าควรปฏิรูปการศึกษา ร้อยละ 52.49 ระบุว่า

---

[1]เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, ปรีดา สถาวร และประเสริฐ พัฒนผลไพบูลย์. “การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขต กรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ”. (รายงานการวิจัย. 2554). หน้า 40.

ควรปฏิรูปการเมือง ร้อยละ 38.32 ระบุว่าควรปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ร้อยละ 36.21 ระบุว่าควรปฏิรูปตำรวจ ร้อยละ 34.66 ระบุว่าควรปฏิรูประบบราชการ ตามลำดับ[2]

สำหรับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิรูปตำรวจ พบว่า ประชาชน ร้อยละ 35.59 ระบุว่าควรปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย รองลงมา ร้อยละ 19.24 ระบุว่าควรปฏิรูปการกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจ ร้อยละ 18.07 ระบุว่าควรปฏิรูปการสืบสวนสอบสวน ร้อยละ 11.99 ระบุว่าควรปฏิรูปการเข้าสู่ตำแหน่ง ร้อยละ 3.82 ระบุว่าควรปฏิรูปเงินเดือนสวัสดิการตำรวจ ร้อยละ 0.23 ระบุว่าดีอยู่แล้ว ยังไม่ต้องปฏิรูป ร้อยละ 5.22 ระบุว่า อื่นๆ ได้แก่ การประพฤติและใช้อำนาจมิชอบในหน้าที่ การใส่ใจในการปฏิบัติหน้าที่และการบริการประชาชน และไม่ระบุ[3]

ในบริบททางการเมืองที่เกิดวิกฤติความขัดแย้ง ทำให้องค์กรตำรวจถูกกล่าวหาว่ามีการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เป็นกลาง ถูกฝ่ายการเมืองครอบงำส่งผลให้เกิดอิทธิพลต่อการบังคับใช้กฎหมาย ดังจะเห็นได้จากความคิดเห็นของประชาชนต่อประเด็นการปฏิรูปตำรวจที่เห็นว่าควรปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายมากถึงร้อยละ 35.59 ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้พิจารณาถึงปัญหาการปฏิบัติงานของตำรวจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคม รวมทั้งวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาไว้ดังต่อไปนี้

1. การทุจริตคอรัปชั่นของตำรวจ (Police Corruption)

ผาสุก พงษ์ไพจิตร กล่าวว่า ปัญหาคอรัปชั่นมีหลายประเภท เช่น ระบบส่งส่วย (Syndicate Corruption) เป็นวิธีการที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยเก็บส่วยหรือภาษีไม่เป็นทางการแล้วรวบรวมที่กองกลาง หลังจากนั้นแจกจ่ายรายได้ส่วยไปยังข้าราชการระดับสูงในกรมกอง ระบบการกินตามน้ำในการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Kickbacks) เป็นการรับสินบนการจัดซื้อจัดจ้างการจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐ และการคอรัปชั่นการประมูลโครงการ ปัญหาทุจริตคอรัปชั่นของตำรวจมีความแตกต่างจากปัญหาในองค์กรอื่นๆ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เบี่ยงเบนมีเจตนามุ่งแสวงหาผลประโยชน์โดยอำนาจหน้าที่ ทั้งในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในฐานะการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป

การแบ่งกลุ่มพฤติกรรมการทุจริตคอรัปชั่นของตำรวจไว้ 4 ประเภท ดังนี้[4]

1. การเป็นเจ้าพนักงานอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการเลือกปฏิบัติในชั้นการจับกุม ได้แก่ การเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร การละเว้นไม่จับกุมผู้กระทำผิดของเจ้าหน้าที่สายตรวจ หรือฝ่ายอื่นๆ การรับสินบนจากธุรกิจนอกกฎหมาย บ่อนการพนัน ซ่องโสเภณี หวยใต้ดิน การรับสินบนจากธุรกิจถูกกฎหมายแต่ดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น รถบรรทุกน้ำหนักเกินหรือฝ่าฝืน

---

[2]โพสต์ทูเดย์. “นิด้าโพลเผยประชาชนแนะเร่งปฏิรูป การศึกษา-การเมือง-กระบวนการยุติธรรม-ตำรวจ-ระบบราชการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.posttoday.com /politic/402258, 2560.

[3]เรื่องเดียวกัน.

[4]เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, ปรีดา สถาวร และประเสริฐ พัฒนผลไพบูลย์. เรื่องเดิม. หน้า 40.

กฎหมายจราจร สถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เปิดเกินเวลา จำหน่ายสุราในเวลาห้ามจำหน่าย สถานอาบอบนวด เป็นต้น

2. การเป็นเจ้าพนักงานอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินคดีได้แก่ การปฏิบัติของพนักงานสอบสวน ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อบิดเบือนพยานหลักฐาน การใช้ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนในการสั่งคดีโดยมิชอบ เป็นต้น

3. การทุจริตคอรัปชั่นในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไป ได้แก่ การยักยอกเงินประกันผู้ต้องหา เงินของทางราชการ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างสิ่งของทางราชการ เป็นต้น

4. การทุจริตคอรัปชั่นระหว่างข้าราชการตำรวจด้วยกัน ได้แก่ การจ่ายทรัพย์สินหรือผลประโยชน์เพื่อที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การหักเงินสินบน ส่วนแบ่งค่าปรับ หรือเงินรางวัลจากผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการตำรวจด้วยกัน เป็นต้น

สาเหตุของปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นมักอยู่ที่ระบบราชการมากกว่าอยู่ที่ข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล ดังนั้นการแก้ไขปัญหาจะต้องวางน้ำหนักไปที่ตัวระบบ ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาของตัวข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล โดยปัจจัยที่เอื้อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นของตำรวจมีทั้งปัจจัยภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ดังนี้

1. ปัจจัยภายนอกองค์กรตำรวจ

1.1 การมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับสินบน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมเรียกรับผลประโยชน์จากประชาชน ผู้ประกอบการที่ทำผิดกฎหมาย เป็นความสมัครใจของผู้รับและผู้ให้ซึ่งมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน ผู้ประกอบอยู่ภายใต้กรอบความคิดแบบคุ้มทุนในการจ่ายเงินสินบนเพื่อแลกกับผลประโยชน์จากธุรกิจที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือประชาชนที่ทำผิดยอมจ่ายเงินสินบนเพื่อมิให้ถูกจับกุม[5]

1.2 ผู้มีอิทธิพล/นักการเมือง สนับสนุนหรือครอบงำให้ข้าราชการตำรวจทุจริตคอรัปชั่น นักการเมืองท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในพื้นที่มักเป็นผู้กว้างขวางและมักเป็นเจ้าของกิจการต่างๆ ที่อาจฝ่าฝืนกฎหมาย ได้เข้ามีอิทธิพลเหนือตำรวจในท้องที่ เสนอผลประโยชน์เพื่อแลกกับการดำเนินธุรกิจผิดกฎหมาย[6]

1.3 โครงสร้างกฎหมายไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับรถบรรทุกน้ำหนักเกิน การที่ผู้ประกอบการรถบรรทุกเสนอผลประโยชน์ก็เพราะไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ กฎหมายว่าด้วยสถานบริการที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายได้ ทำให้เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกรับผลประโยชน์[7]

1.4 ทัศนคติของคนในสังคมที่มีต่อปัญหาคอรัปชั่น ไม่เอื้อให้เกิดการแก้ไขปัญหาทัศนคติของคนไทยกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่มีต่อการคอรัปชั่นนั้นมีลักษณะเฉพาะของตัวเอง สำหรับกลุ่มข้าราชการ ทหาร และตำรวจ ประเพณีนิยมปฏิบัติที่มีมาตั้งแต่สมัยดั้งเดิมยังคงมีอิทธิพลต่อความคิดและการให้ความหมายของคำว่าคอรัปชั่นอยู่ค่อนข้างมาก ฉะนั้นพฤติกรรมการปฏิบัติของข้าราชการที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของการเป็น “บุคคลสาธารณะ” หรือ “ข้าราชการสมัยใหม่” จึงปรากฏ

---

[5]เรื่องเดียวกัน. หน้า 71.

[6]เรื่องเดียวกัน. หน้า 74.

[7]เรื่องเดียวกัน. หน้า 75.

ให้เห็นอยู่โดยทั่วไป การฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการด้วยความไม่รู้หรือด้วยความบริสุทธิ์ใจจึงยังคงดำรงอยู่ค่อนข้างมาก[8]

2. ปัจจัยภายในองค์กรตำรวจ

2.1 รายได้ ค่าตอบแทนไม่เพียงพอ ข้าราชการตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องติดต่อกับประชาชนทั้งผู้ได้รับความเสียหายและผู้ถูกกล่าวหาโดยตรง เป็นผู้มีอำนาจจับกุม สืบสวนและสอบสวนเพื่อนำตัวผู้ถูกกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการ โดยมีพนักงานอัยการและศาลดำเนินการในขั้นตอนต่อไป แต่อัตราเงินเดือนค่าตอบแทนของข้าราชการตำรวจเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการตำรวจระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมายในลำดับแรก ต้องลำบากตรากตรำในการทำงานและมีความเสี่ยง กลับได้รับค่าตอบแทนน้อย นำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ เงินค่าครองชีพไม่พอใช้จ่าย สวัสดิการที่ได้รับไม่เพียงพอ และไม่เพียงได้รับค่าตอบแทนไม่สมดุลกับปริมาณงาน แต่เป็นค่าตอบแทนที่ไม่เพียงสำหรับการดำรงชีวิตอย่างสมตามฐานานุรูป โดยไม่ต้องดิ้นรนแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นมาเพื่อดำรงชีพ

จากการศึกษาวิจัย ข้าราชการตำรวจมีความเสี่ยงทั่วไป (Common Risk) มากกว่าข้าราชพลเรือนสามัญอยู่ระหว่าง 13.56-22.57 เท่า โดยความเสี่ยงดังกล่าวคำนวณจากอัตราการเสียชีวิต การบาดเจ็บ เจ็บป่วยของข้าราชการตำรวจที่เกิดจากการจับกุมผู้กระทำผิด การเกิดอุบัติเหตุเนื่องจากต้องปฏิบัติหน้าที่นอกที่ตั้งสำนักงานและการเดินทางออกสืบสวนจับกุมคนร้ายในพื้นที่ ความเสี่ยงจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา ความเสี่ยงจากการเป็นเจ็บป่วยอันเนื่องจากสภาพการปฏิบัติงาน[9] ความไม่เพียงพอของเงินเดือนค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการตำรวจจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นของตำรวจ ดังนั้น ในต่างประเทศค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีจำนวนมากกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป ดังตัวอย่างตามตารางที่ 4-1 ดังนี้

ตารางที่ 4-1 : อัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจต่างประเทศเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป

ประเทศ	**ขั้นต่ำ/สูง**	**เทียบเป็นเงินบาท**	**หมายเหตุ**
สหราชอาณาจักร	ต่ำสุด	106,098	Constable เมื่อผ่านการฝึกอบรม สูงกว่าพลเรือน 0.38 เท่า
	สูงสุด	1,062,893	Metropolitan Police Commissioner
ญี่ปุ่น	ต่ำสุด	66,757 - 128,770	Grade 1 ขั้น 1-101

[8]ผาสุก พงษ์ไพจิตร. เรื่องเดิม.

[9]สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. “รายงานผลการศึกษาโครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านต่างๆ ของข้าราชการตำรวจ”. (รายงานผลการศึกษา. 2555).

	สูงสูง	178,047 - 217,631	Grade 9 ขั้น 1-73
สิงคโปร์	ต่ำสุด	37,863.74	ไม่ผ่านการเกณฑ์ทหาร สูงกว่าพลเรือน 15.7%
	สูงสุด	41,826.32	ผ่านการเกณฑ์ทหาร
ฮ่องกง	ต่ำสุด	42,937	Constable สูงกว่าพลเรือน 0.13 เท่า
	สูงสุด	566,066	Commissioner
ออสเตรเลีย	ต่ำสุด	1,302,979	AFP Band 1 – 1.1
	สูงสุด	3,215,814	AFP Band 8 – 8.3

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2555.

2.2 ขาดแคลนงบประมาณปฏิบัติงาน สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องธุรกิจผิดกฎหมายหรือบ่อนการพนัน สถานบริการต่างๆ ก็คือเพื่อให้ได้เงินมาทำงาน การออกสืบสวนติดตามจับกุมคนร้าย หรือการจัดทำกิจกรรมโครงการต่างๆ ซึ่งมักไม่มีการจัดสรรงบประมาณลงมาให้ จึงจำเป็นต้องมีแหล่งเงินเพื่อใช้จ่าย[10]

2.3 คุณธรรม จริยธรรม และความบกพร่องในภาวะผู้นำ เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่เป็นปัจจัยส่วนบุคคล เกิดจากความโลภ จิตใจไม่มั่นคงและไม่ยึดมั่นในอุดมการณ์ของผู้รักษากฎหมาย ผนวกกับการมีช่องโอกาสที่จะสามารถทุจริตได้ เช่น พฤติกรรมจับกุมคดียาเสพติแล้วเรียกรับเงินจากผู้ต้องหาซึ่งมีทุนทรัพย์จำนวนมาก[11]

2.4 ระบบควบคุม กำกับดูแล ถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีประสิทธิภาพ กระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กระบวนการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร ได้แก่ ป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น และกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรซึ่งดำเนินการตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ได้แก่ จเรตำรวจแห่งชาติ และการควบคุมกำกับดูแลจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น แต่ขาดกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กรที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ก็มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตคอรัปชั่นซึ่งปัจจุบันกฎหมายถือเป็นความผิดทั้งผู้ให้และผู้รับสินบน จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐได้เนื่องจากขาดพยานหลักฐานยืนยัน[12]

2. การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของตำรวจ (Police Misconduct)

---

[10]เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, ปรีดา สถาวร และประเสริฐ พัฒนผลไพบูลย์. เรื่องเดิม. หน้า 83.

[11]เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

[12]เรื่องเดียวกัน. หน้า 81-82

พฤติกรรมอีกลักษณะที่สร้างความเสียหายให้แก่ภาพพจน์ขององค์กรตำรวจ คือ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งอาจมิใช่การทุจริตคอรัปชั่น โดยพฤติกรรมดังกล่าวอาจจำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1. การใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม จับกุมผู้กระทำผิด อาจปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือหรือเกินอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ เช่น การซ้อม ทรมานเพื่อให้ผู้ต้องหารับสารภาพหรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวน การวิสามัญฆาตกรรม โดยการใช้กำลังที่เกินกว่าเหตุ

2. ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น การไม่รับคำร้องทุกข์ หรือที่เรียกกันว่า “การเป่าคดี”

3. ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีเจตนาในการจับกุมผู้กระทำผิดเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แต่บางครั้งก็อาจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การไม่แจ้งสิทธิของผู้ต้องหาให้ทราบเมื่อถูกจับกุม การควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยมาโดยไม่มีหมายจับ การตรวจค้นเคหสถานโดยไม่มีหมายค้น เป็นต้น

4. ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเกิดความเสียหาย เช่น การจับกุมผู้ต้องหาผิดตัว การใช้อาวุธปืนเพื่อต่อสู้ป้องกันตัวกับคนร้ายและกระสุนพลาดไปถูกผู้อื่นได้รับอันตรายหรือเสียชีวิต เป็นต้น

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นของตำรวจ มีทั้งปัจจัยภายในองค์กรและภายนอกองค์กรดังนี้

1. ปัจจัยภายนอกองค์กรตำรวจ

1.1 นโยบายรัฐ สังคม กดดันให้จับกุม เมื่อเกิดคดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญหรือคดีที่ประชาชนให้ความสนใจเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดแรงกดดันของสังคม หรือประชาชนมีความคาดหวังให้จับกุมคนร้ายมาให้ได้อย่างรวดเร็ว ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยอมเสี่ยงต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ทำตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในด้านข้อกฎหมายเป็นปัจจัยสนับสนุนด้วย

1.2 ค่านิยม สภาพแวดล้อมทางสังคม กระแสทางสังคมที่เห็นว่าคดีใดคดีหนึ่งเป็นคดีอันเป็นภัยร้ายแรงต่อสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด คดีข่มขืนแล้วฆ่าผู้เสียหาย ประชาชนในสังคมเองก็มีค่านิยมให้มีความเด็ดขาดในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้จับกุมตัวผู้ต้องหาอย่างรวดเร็ว หรือมีความเด็ดขาด จึงเป็นสิ่งที่เอื้อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว

2. ปัจจัยภายในองค์กรตำรวจ

2.1 นโยบายองค์กรกดดันต่อภารกิจ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คือการมุ่งต่อผลลัพธ์ในการจับกุมปราบปราม เพื่อให้เกิดการยอมรับจากผู้บังคับบัญชาโดยการสร้างผลงานการจับกุมปราบปราม

2.2 ขาดความรู้ความสามารถและปริมาณงานไม่สมดุลกับทรัพยากร เช่นพฤติกรรมการไม่รับแจ้งความร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากปริมาณคดีมีจำนวน เกินขีดความสามารถ ประกอบกับการที่เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ทำให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงกฎหมาย

2.3 ระบบกำกับดูแลและการถ่วงดุลในการปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยเดียวกันที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการทุจริตคอรัปชั่น หากเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติการขาดระบบการกำกับดูแล การใช้

ดุลยพินิจและใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นช่องโอกาสให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมได้ง่าย

3. ไม่ให้ความเป็นธรรม เลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย

ในบริบททางการเมืองที่มีวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองในทศวรรษที่ 2550 การต่อสู้ทางการเมืองเกิดขึ้นโดยใช้ทุกวิถีทางในการต่อสู้ เกิดการละเมิดกฎหมายไม่ว่าจากผู้มีอำนาจทางการเมืองในฝ่ายใดก็ตาม เมื่อเกิดการละเมิดกฎหมายย่อมเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ให้ความเป็นธรรม เลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายโดยเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีอำนาจทางการเมือง และทำให้ฝ่ายตรงข้ามต้องถูกดำเนินคดี การไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมา ไม่ให้ความเป็นธรรมหรือเลือกปฏิบัติกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ปัจจัยภายนอกองค์กรตำรวจ

1.1 การแทรกแซงจากการเมือง เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรตำรวจและระบบการบริหารงานบุคคล ที่มีฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือองค์กรตำรวจ จึงทำให้ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลเหนือองค์กรตำรวจผ่านอำนวยการแต่งตั้งโยกย้าย ดังนั้น จึงอาศัยตำรวจเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง โดยการบังคับใช้กฎหมายกับฝ่ายตรงข้ามหรือละเว้นไม่บังคับใช้กฎหมายกับฝ่ายตน

1.2 อำนาจภายนอกองค์กร นอกจากฝ่ายการเมืองแล้ว ยังอาจมีอำนาจอื่นๆ จากภายนอกองค์ตำรวจ เช่น ผู้มีบุญคุณกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ภายในระบบอุปถัมภ์ในสังคมในสังคม ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของผู้อุปถัมภ์

2. ปัจจัยภายในองค์กรตำรวจ

2.1 ทรัพยากรจำกัด สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเสมอภาค เกิดจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการบริหาร ทั้งด้านกำลังพล งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ จึงทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเท่าเทียมกัน

2.2 ขาดวามรู้ ทักษะในด้านการสื่อสารองค์กร เนื่องจากลักษณะงานตำรวจเป็นงานที่ต้องเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายในตัวเอง ในโลกความเป็นจริงตำรวจไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดได้ทุกคน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงจำเป็นต้องมีการสื่อสารกับสังคมเพื่อสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่[13]

2.3 มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง การเลือกปฏิบัติอาจเกิดขึ้นเนื่องจากมีผู้เสนอผลประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ

4. ขาดประสิทธิภาพในการให้บริการ

ปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจกับประชาชน คือการขาดประสิทธิภาพในการให้บริการและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น ความล่าช้าในการเดินทางไประงับ

---

[13] สมเกียรติ อัศวิษณุ. ปัญหาการบริหารงานตำรวจ. (กรุงเทพฯ : 69 การพิมพ์, 2557).

เหตุร้าย การใช้กริยาวาจาไม่สุภาพ ไม่สามารถจับกุมหรือติดตามทรัพย์ที่ถูกประทุษร้ายคืนให้แก่ประชาชน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้มีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดปัญหา ได้แก่

1. ปัจจัยภายนอกองค์กรตำรวจ

1.1 ขาดการสนับสนุนทรัพยากรจากรัฐ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับงบประมาณไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่จะต้องมีสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการขาดแคลนกำลังพลระดับปฏิบัติการ

1.2 ความคาดหวังของประชาชนมีมาก เมื่อประชาชนมีความคาดหวังกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกินกว่าขีดความสามารถและทรัพยากรที่ได้รับ ย่อมส่งผลให้เกิดความไม่พึงพอใจ

1.3 กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ไม่เอื้อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีขั้นตอนจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับปัญหา

2. ปัจจัยภายในองค์กรตำรวจ

2.1 ขาดแคลนกำลังพล วัสดุ อุปกรณ์ที่ทันสมัยและเทคโนโลยีสารสนเทศโดยไม่มีการจัดสรรทรัพยากรลงไปในหน่วยงานระดับพื้นที่อย่างเพียงพอ สถานีตำรวจขาดแคลนกำลังพล วัสดุอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

2.2 ขาดการพัฒนาบุคลากรเพื่อความเป็นมืออาชีพ (Professional) จากปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ทำให้หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถพัฒนาบุคลากรที่มีจำนวนมากของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้มีความรู้ ความสามารถ สมรรถนะที่เหมาะสมสำหรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

2.3 ปัญหาการบริหารงานบุคคล แรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่เป็นปัญหาสำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ และส่งผลกระทบต่อการให้บริการและการบังคับใช้กฎหมาย

ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นวิชาชีพ

สำหรับความหมายของความเป็นวิชาชีพสำหรับงานตำรวจ สมาคมหัวหน้าตำรวจนานาชาติ (The International Association of Chiefs of Police-IACP) ได้ประกาศไว้อย่างชัดเจนว่าการบังคับใช้กฎหมายเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่งซึ่ง

1. อุทิศตนเพื่อให้บริการแก่ผู้อื่น

2. ต้องการข้อผูกมัดส่วนบุคคลที่จะให้บริการเกินกว่าการทำงานวันละ 8 ชั่วโมงตามปกติ

3. ต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญในด้านความรู้และทักษะ

4. ปกครองตนเองในความสัมพันธ์กับมาตรฐานของการรับบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ การฝึกอบรม และการปฏิบัติงาน

5. มีกลไกที่จะมั่นใจได้ถึงความสอดคล้องและระบบระเบียบวินัยที่จะลงโทษผู้ที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน

6. มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อปรับปรุงความสามารถในภาพรวมของกลุ่มในการยกระดับการให้บริการคนอื่น

7. มีการชี้นำโดยกฎแห่งจริยธรรม[14]

องค์ประกอบสำคัญในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพตำรวจ ประกอบไปด้วย ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ คุณสมบัติ ความรู้ทักษะ ประสบการณ์ ค่าตอบแทน ยศและตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของตำรวจไทยในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการตำรวจระดับปฏิบัติการ ยังมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ดังนี้[15]

1. คุณสมบัติ ความรู้และทักษะพื้นฐานก่อนการปฏิบัติงานยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เมื่อเทียบกับขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องบังคับใช้กฎหมายทางอาญาทุกฉบับ

2. เมื่อได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจแล้ว มีการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ระหว่างปฏิบัติงานต่ำมาก

3. การบริหารและจัดการระบบการศึกษาอบรมของตำรวจ ยังขาดความครอบคลุมและต่อเนื่อง การถ่ายองค์ความรู้ให้แก่ข้าราชการตำรวจยังไม่ทั่วถึง

4. ระบบตำแหน่งข้าราชการตำรวจชั้นประทวน มีตำแหน่งระดับเดียวคือ ผู้บังคับหมู่ และมีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบคงที่ตลอดชีวิตรับราชการ ขัดต่อหลักการเลื่อนยศเลื่อนเงินเดือน

5. ไม่มีระบบการประเมินความรู้ความสามารถประกอบการพิจารณาเลื่อนยศและเลื่อนเงินเดือน

6. การแบ่งชั้นข้าราชการตำรวจ (สัญญาบัตร และประทวน) เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบุคลากร

7. การแบ่งชั้นข้าราชการตำรวจเป็นเครื่องกีดขวางความเจริญก้าวหน้าและบั่นทอนขวัญและกำลังใจข้าราชการตำรวจระดับล่าง

8. ประชาชนไม่ให้การยอมรับและไม่ให้ความเชื่อมั่นในการใช้ดุลยพินิจและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ

จากการศึกษาปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจไทย การทำให้ตำรวจมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นวิชาชีพ ควรมีแนวทางปฏิรูป ดังนี้

---

[14]Thomas Barker, Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush. Police Systems and Practices: An Introduction. (New Jersey : Prentice Hall Career & Technology, 1994). p.189.

[15]สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “สรุปผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติของคณะอนุกรรมาธิการกิจการตำรวจ”. (เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. 2558). หน้า 2-3.

1. ทำให้องค์กรตำรวจไม่อยู่ภายใต้การแทรกแซงทางการเมือง

จากบทเรียนที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในอดีต เมื่อตำรวจตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมือง ได้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงานของตำรวจทั้งการทุจริตคอรัปชั่นและการใช้ตำรวจเพื่อความได้เปรียบในเขตเลือกตั้ง และเมื่อพิจารณาปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นและการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยก็พบเช่นเดียวกันว่าการแทรกแซงทางการเมืองเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงาน ดังนั้น ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ จึงจำเป็นต้องทำให้องค์กรตำรวจไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยมีแนวทางดังนี้

1.1 ปฏิรูปการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์กร คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มิให้ฝ่ายการเมืองสามารถมีอำนาจเหนือองค์กรตำรวจได้ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 44(1) กำหนดให้การแต่งตั้งดำเนินการโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนเดิมเป็นผู้คัดเลือกชื่อจากจเรตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่ในขั้นตอนสุดท้ายจะต้องผ่านความเห็นชอบของ ก.ต.ช. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

การจะปฏิรูปให้องค์กรตำรวจปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองให้ได้นั้นจะต้องทำให้อำนาจการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไม่อยู่กับฝ่ายการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยปรับเปลี่ยนวิธีการสรรหาบุคคลที่จะเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติใหม่ ดังเช่นที่มีการศึกษาและข้อเสนอจากบางฝ่าย โดยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาจากการเลือกโดยข้าราชการตำรวจ ซึ่งอาจเป็นการเลือกตั้งโดยทางตรงคือใช้เสียงของผู้เลือกตัดสินหรือเลือกโดยทางอ้อมโดยอาจให้ผู้มีสิทธิ์เลือกผู้ที่สมควรเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขึ้นมาจำนวนหนึ่ง แล้วให้นายกรัฐมนตรีคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจากกลุ่มดังกล่าว แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังมีผู้ไม่เห็นด้วยเนื่องจากขัดต่อหลักการปกครองบังคับบัญชาและการบริหารงานขององค์กร ซึ่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้คัดเลือกผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้อาจเกิดการหาเสียงของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาและไม่สามารถปกครองบังคับบัญชาได้

ดังนั้น การปฏิรูปการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องมีเป้าหมายที่สำคัญคือเพื่อมิให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลเหนือการบริหารและปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้น จึงต้องออกแบบให้การคัดเลือกมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายต่างๆ ดังนี้

ฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจโดยนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติยังมีความจำเป็นต้องมีบทบาทในการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในสังคม

ฝ่ายองค์กรตำรวจ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา ดังนั้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในฐานะผู้บังคับบัญชาและผู้นำสูงสุดขององค์กรตำรวจควรจะต้องมีบทบาทในการคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทนตนเองเมื่อจะต้องพ้นวาระไปจากการเกษียณอายุราชการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาและเกิดแรงจูงใจ

ในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่สนองตอบต่อนโยบายของผู้นำสูงสุดขององค์กร

ฝ่ายที่เป็นกลางไม่ขึ้นหรือตกอยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองและฝ่ายองค์กรตำรวจเอง เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงควรมีฝ่ายหรือองค์กรที่ไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายการเมือง มีบทบาทในการคัดเลือก เพื่อเป็นหลักประการในการคัดเลือกให้มีความเป็นกลาง และผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกไม่ต้องมีข้อผูกมัดต่อฝ่ายบริหารโดยตรง โดยองค์กรดังกล่าวอาจเป็นวุฒิสภาหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีที่มาหรือได้รับอิทธิพลจากฝ่ายบริหาร

การจะทำให้เกิดการถ่วงดุลระหว่าง 3 ฝ่ายดังกล่าว ดำเนินการได้โดยการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่คัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คือ คณะกรรมการนโนบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) โดยปรับปรุงองค์ประกอบให้มี 3 ฝ่ายในสัดส่วนที่เท่ากันอยู่ในคณะกรรมการ และให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ที่พิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อนำเสนอคณะกรรมการดังกล่าว หรือปรับปรุงกระบวนการวิธีการคัดเลือกให้มีขั้นตอนที่ทำให้เกิดการถ่วงดุลในลักษณะดังกล่าว

1.2 ปฏิรูปการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง ตำแหน่งผู้บังคับการถึงรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า ให้เกิดเอกภาพภายในองค์กรโดยมิให้อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 44/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจกำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่ง จเรตำรวจแห่งชาติ (จตช.) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ช่วย ผบ.ตร.) ผู้บัญชาการ (ผบช.) รองผู้บัญชาการ (รอง ผบช.) และผู้บังคับการ (ผบก.) ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจเสนอ ก.ตร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การที่ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของตำรวจได้ก็เนื่องจากมีอำนาจเหนือองค์กรตำรวจในด้านการบริหารงานบุคคล โดยส่งอิทธิพลต่อตัวผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผ่านอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูง ดังนั้นหากสามารถปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้แล้วย่อมทำให้ลดการแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองลงมา คือ ผบก. ถึง รอง ผบ.ตร. และจเรตำรวจแห่งชาติได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดังกล่าวเป็นไปอย่างเป็นธรรม จำเป็นต้องมีหลักประกันการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อให้ใช้อำนาจด้วยความเป็นธรรม โดยเห็นควรกำหนดปรับปรุงขั้นตอนและกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับ ผบก. ถึง รอง ผบ.ตร. ดังนี้

1.2.1 ให้ผู้บังคับบัญชาระดับกองบัญชาการ หรือเทียบเท่า มีอำนาจในการเสนอรายชื่อหรือให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือกของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

1.2.2 วางระบบการเก็บข้อมูลผลการปฏิบัติราชการ ผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจอย่างเป็นระบบ และมีการประเมินผลการปฏิบัติ สมรรถนะ ความเหมาะสมในการ

แต่งตั้งทั้งกรณีการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่ง หรือการแต่งตั้งโยกย้ายในระดับตำแหน่งเดียวกัน อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อนำมาใช้พิจารณาคัดเลือกของ ผบ.ตร.

1.2.3 ปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.ตร. เนื่องจากฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรี สามารถมีบทบาทในการแต่งตั้งตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายได้แล้ว ดังนั้น การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองลงไปจึงควรให้เป็นอำนาจของผู้บริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.ตร. ซึ่งจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการแต่งตั้งตำรวจระดับผู้บังคับการถึงรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อให้มีอิสระในการพิจารณาการที่ ก.ตร.จะสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาได้อย่างอิสระ องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงควรมีที่มาดังนี้

1.2.3.1 ประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กรที่ต้องรับผิดชอบความสำเร็จและความล้มเหลวของการบริหาร จึงควรมีอำนาจอย่างเป็นเอกภาพในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงเห็นควรให้ทำหน้าที่เป็นประธาน ก.ตร. ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่ควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.2.3.2 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลต่างๆ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ จเรตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้บริหารที่ต้องร่วมรับผิดชอบต่อการบริการองค์กรในฐานะผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจ ผู้แทนองค์กรที่รับผิดชอบนโยบายการบริหารงานบุคคลระดับชาติ คือ สำนักงาน ก.พ. รวมทั้งองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในจำนวนสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อให้ความเห็นและถ่วงดุลการใช้อำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้มีความเป็นธรรม และกรรมการ ก.ตร. ที่มีความเป็นกลางมีที่มาโดยไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิที่สมาชิกวุฒิสภาหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญคัดเลือกมาเป็นตัวแทนทำหน้าที่ใน ก.ตร. ในสัดส่วนที่เท่ากับสัดส่วนอื่น

1.2.4 มีกลไกตรวจสอบ กำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการ ก.ตร.

1.3 ปฏิรูปการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับล่าง โดยกระจายอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาระดับล่างมีอิสระในการใช้อำนาจเพื่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ข้าราชการตำรวจระดับตำแหน่งผู้บังคับหมู่ถึงรองผู้บังคับการ เป็นผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารระดับต้นและระดับกลางที่เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม และการให้บริการประชาชนในพื้นที่ การบริหารงานบุคคล การให้ความดีความชอบเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน จึงจำเป็นจะต้องกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายลงไปให้ผู้บังคับบัญชาระดับล่างได้มีอำนาจในการพิจารณา

สำหรับหลักการในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บังคับการลงมา ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 54 กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บังคับการลงมาในสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง ส่วนในกองบัญชาการที่มิได้สังกัดสำนักงาน

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ผู้บัญชาการเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง บทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่ายังมีการกระจายอำนาจให้แก่ผู้บังคับบัญชาระดับผู้บัญชาการมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บังคับการ แต่ก็มีการตัดบทบัญญัติเดิมซึ่งให้อำนาจผู้บังคับบัญชาระดับผู้บังคับการซึ่งเดิมกฎหมายกำหนดให้มีส่วนร่วมในการพิจารณาโดยให้ข้อเสนอแนะและมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบด้วย และในกรณีการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับการลงมา ไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิมภายในกองบังคับการให้ผู้บังคับการเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ผู้บังคับบัญชาระดับผู้บังคับการไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจในสังกัดได้ โดยเป็นการรวมอำนาจดังกล่าวกลับมาไว้ที่ผู้บังคับบัญชาระดับกองบัญชาการ ดังนั้น การทำให้การบริหารงานบุคคลด้านการแต่งตั้งโยกย้ายส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในหน่วยปฏิบัติต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดเอกภาพ จึงเห็นควรดำเนินการดังนี้

1.3.1 กระจายอำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายลงไปให้ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับมีอำนาจลดหลั่นกันไปดังนี้

การแต่งตั้งระดับสารวัตร ถึงรองผู้บังคับการ ให้ผู้บังคับบัญชาระดับผู้บัญชาการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งโดยให้ผู้บังคับบัญชาระดับรองลงไป คือ ผู้บังคับการ และผู้กำกับการเป็นผู้เสนอรายชื่อและข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง

การแต่งตั้งระดับรองสารวัตร และผู้บังคับหมู่ ให้ผู้บังคับบัญชาระดับผู้บังคับการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งโดยให้ผู้บังคับบัญชาระดับรองลงไป คือ ผู้กำกับการ และสารวัตรเป็นผู้เสนอรายชื่อและข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง

1.3.2 การพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชา ที่มีอำนาจการแต่งตั้งในแต่ละระดับ ให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลในรูปของคณะกรรมการ ที่มีรองหัวหน้าหน่วยงานร่วมกันพิจารณาแต่งตั้ง

1.3.3 วางระบบการเก็บข้อมูลผลการปฏิบัติราชการ ผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจอย่างเป็นระบบ และมีการประเมินผลการปฏิบัติ สมรรถนะ ความเหมาะสมในการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งหรือหมุนเวียนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อนำมาใช้พิจารณาคัดเลือกของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในแต่ละระดับ

1.3.4 มีกลไกตรวจสอบ กำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับโดยปรับบทบาทหน้าที่และองค์ประกอบของ ก.ตร. เพื่อให้สามารถเป็นองค์กรกลางในการควบคุมและกำกับดูแลให้ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับชั้นใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล ด้วยความเป็นธรรม และเป็นไปตามหลักคุณธรรมความรู้ความสามารถ

1.3.5 กำหนดเส้นทางการเติบโตสายอาชีพ (Career Path) จัดทำเส้นทางการเติบโตสายอาชีพของข้าราชการตำรวจ โดยวิเคราะห์และแบ่งลักษณะงานของตำรวจที่จำเป็นต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน กำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งในแต่ละสายงานอย่างเหมาะสม กำหนดให้มีการหมุนเวียน (Rotate) เพื่อมุ่งให้ข้าราชการตำรวจได้เรียนรู้งานในกลุ่มลักษณะงานเดียวกันให้เพียงพอและเหมาะสม รวมทั้งการหมุนเวียนให้เรียนรู้งานอำนวยการและงานบริหาร

เพื่อให้มีความพร้อมสำหรับการเป็นผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป เช่น เมื่อรับราชการตำรวจครั้งแรก ให้ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนในระยะเวลาหนึ่ง แล้วหมุนเวียนไปดำรงตำแหน่งในกลุ่มสายงานป้องกันปราบปรามอื่นๆ หรืองานฝ่ายอำนวยการ ก่อนที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเป็นสารวัตร และเมื่อดำรงตำแหน่งสารวัตร ให้หมุนเวียนอยู่ในสายงานที่มีความเชี่ยวชาญ รวมทั้งงานอำนวยการหรืองานสนับสนุนที่เกี่ยวข้องหรือเชี่ยวชาญ โดยการเติบโตในแต่ระดับกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนและมีความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการตำรวจ สามารถวางแผนเส้นทางการรับราชการโดยมีแนวทางการดำรงตำแหน่งและการเติบโตที่ชัดเจน และสอดคล้องกับความรู้ความสามารถและความถนัดของตนเอง

2. การปรับปรุงระบบสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตำรวจ

2.1 การสรรหาบุคลากรเข้ามารับราชการตำรวจ

ประเด็นท้าทายการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบ ยังไม่สามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีสมรรถนะที่เหมาะสมกับงานตำรวจ[16] ระบบการสรรหาบุคลากรเข้ามารับราชการตำรวจในปัจจุบันใช้วิธีการในลักษณะเดียวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป โดยสรรหาด้วยวิธีการประกาศรับสมัครโดยทั่วไป และคัดเลือกด้วยวิธีการสอบข้อเขียน การทดสอบสมรรถภาพทางร่างกายและการสัมภาษณ์ การเปิดรับสมัครแต่ละครั้งแม้ว่าจะมีผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นจำนวนมากแต่กระบวนการคัดเลือกก็ยังมีข้อจำกัดอันเนื่องจากผู้สมัครที่มีจำนวนมาก วิธีการคัดเลือกที่จะเป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่มีข้อกล่าวหาในด้านการคัดเลือกจึงทำได้อย่างจำกัด

เนื่องจากการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสภาพการปฏิบัติงานมีความแตกต่างจากข้าราชการอื่น เป็นการปฏิบัติงานในด้านการบังคับใช้กฎหมายที่บุคลากรต้องมีการใช้วิจารณญาณในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การจัดการกับความขัดแย้งในสถานการณ์ต่างๆ การปฏิบัติงานภายใต้สภาวะความกดดัน ความเครียด คุณลักษณะของบุคลากรที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ตำรวจจึงไม่อาจพิจารณาคัดเลือกได้ด้วยระยะเวลาและวิธีการอันจำกัด ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่สามารถคัดเลือกบุคคลากรที่เหมาะสมกับอาชีพตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเพียงการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ขั้นพื้นฐานและมีสมรรถนะทางร่างกายที่เหมาะสมเพียงเท่านั้น นอกจากนี้แม้ว่าในแต่ละครั้งจะมีบุคคลจำนวนมากสมัครสอบคัดเลือกหรือสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ แต่ก็มิได้เป็นหลักประกันว่าผู้ที่สมัครสอบเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถพอที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตำรวจ

จากกรณีศึกษาการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นตำรวจในรัฐบาวาเรียนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีหลักการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยหากต้องการบุคคลากรเป็นเจ้าหน้าที่ในแต่ละปี 1,000-1,200 นาย/ปี จะต้องทำให้มีคนสมัครประมาณ 6,000-7,000 คน/ปี เพื่อที่จะสามารถเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและสมรรถนะเหมาะสมใน

---

[16] สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. “ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2557-2566”. (เอกสารเผยแพร่. 2556). หน้า 7.

จำนวนที่เพียงพอในอัตราส่วน 7 ต่อ 1 คน และการที่จะทำให้มีคนสมัครจำนวนนั้นจะต้องทำให้คนมีความสนใจต่ออาชีพตำรวจให้มากที่สุด การที่จะทำให้คนสนใจต่ออาชีพตำรวจจึงต้อง “สร้างการตลาดกับอาชีพตำรวจ” ตำรวจบาวาเรียนทำการตลาดกับอาชีพตำรวจ โดยการสร้างภาพลักษณ์และทำให้เด็กและเยาวชนมีความรู้สึกดีกับอาชีพตำรวจด้วยการรุกเข้าไปในกลุ่มเด็กและเยาวชนโดยการจัดนิทรรศการให้ข้อมูลเกี่ยวกับงานอาชีพตำรวจ (Job and Information Exhibition) การเข้าไปในนำเสนอในโรงเรียนระดับประถม มัธยม ติดต่อสื่อสารกับนักเรียนในโรงเรียน ให้นักเรียนนักศึกษามาฝึกงานในหน่วยงานตำรวจ การเผยแพร่ข่าวสารในอินเตอร์เน็ต เป็นต้น[17]

ขั้นตอนการคัดเลือกของตำรวจรัฐบาวาเรียน มีหลายขั้นตอน[18] โดยผู้สมัครจะต้องเข้าพบกับที่ปรึกษาด้านการสรรหา (Recruitment Consultant) เป็นขั้นตอนสำคัญที่จะมีตำรวจเยอรมันทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้ผู้สมัครเข้าพบเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับงานในหน้าที่ตำรวจแก่ผู้สมัคร รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการสมัคร การทดสอบ ในขณะเดียวกันที่ปรึกษาก็จะเป็นผู้ที่ประเมินผู้สมัครในเบื้องต้นด้วย การยื่นใบสมัคร การตรวจสอบและยืนยันการรับสมัคร การทดสอบประกอบด้วย การทดสอบด้านภาษา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีความจำเป็นต้องใช้ภาษาในการสื่อสารกับประชาชน จึงต้องมีการทดสอบในด้านการเขียนสะกดคำ ไวยากรณ์ การพูด การทดสอบความสามารถพื้นฐาน เช่น การคิดเชิงตรรกะ การทำงานเป็นกลุ่ม เป็นการทดสอบการแสดงบทบาทของผู้สมัครขณะทำงานร่วมกัน การทดสอบด้านกีฬา เช่น กระโดดข้ามรั้ว วิ่งกลับไปกลับมา วิ่งทางไกล ว่ายน้ำ 100 เมตร เป็นต้น การทดสอบทางร่างกายนี้ ใช้หลักวิทยาศาสตร์การกีฬาเพื่อหาสมรรถนะที่เหมาะสม หลังจากการสอบข้อเขียนและทดสอบร่างกายแล้วจะเป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) เป็นการดูเรื่องความสามารถในการเข้ากับสังคม แรงจูงใจในการเข้ามาเป็นตำรวจ เป็นต้น และการตรวจร่างกาย เมื่อผ่านทุกขั้นตอนแล้วจึงเข้ารับการฝึกอบรมต่อไป จะเห็นได้ว่าระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจในสหพันธรัฐเยอรมนีมีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกหลายขั้นตอน เพื่อให้คนมีความรู้ความสามารถสนใจที่จะเป็นตำรวจ และกระบวนการคัดเลือกไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่การทดสอบความรู้ ระดับการศึกษาขั้นต่ำเพียงระดับมัธยมศึกษา แต่เน้นกระบวนการคัดเลือกให้ได้บุคคลที่มีสมรรถนะเหมาะสม และเน้นกระบวนการฝึกอบรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ดังนั้น การปฏิรูปตำรวจของไทย จึงจำเป็นต้องปฏิรูปกระบวนการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการตำรวจ โดยขอเสนอแนวทางดังนี้

2.1.1 กระจายอำนาจการผลิตข้าราชการตำรวจ ตั้งแต่การควบคุมอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ กระบวนการการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะบรรจุเข้ารับราชการตำรวจ ไปยังหน่วยงานระดับกองบัญชาการ

---

[17]ดำรงศักดิ์ กิตติประภัสร์. “ข้อมูลจากการศึกษาดูงานตำรวจรัฐบาวาเรียน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี”. (สรุปผลการแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก และการพัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจ. 2558).

[18]ปรีดา สถาวร. “รับน้องตำรวจใหม่ไทยกับการสรรหาและคัดเลือกตำรวจเยอรมัน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://preeda44.blogspot.com/2015_11_01_archive.html, 2560.

2.1.2 ปรับปรุงกระบวนการสรรหา เพื่อดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ สร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อวิชาชีพตำรวจ

2.1.3 ปรับปรุงกระบวนการคัดเลือก เพื่อมุ่งเน้นการพิจารณาคัดเลือกให้ได้บุคคลที่มีทั้งความรู้ความสามารถ สมรรถนะที่เหมาะสมสำหรับอาชีพตำรวจ เช่น ความมีจิตสาธารณะ ความซื่อสัตย์สุจริต ความสามารถในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนและชุมชน การประสานงาน ความอดทนอดกลั้นต่อความกดดัน เป็นต้น

2.1.4 ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ที่จะบรรจุเข้ารับราชการตำรวจในสายงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการบังคับใช้กฎหมาย โดยต้องผ่านการฝึกอบรมพื้นฐานวิชาชีพตำรวจ ให้มีความรู้และทักษะการปฏิบัติงาน อย่างน้อยในระดับเทียบเท่าอนุปริญญาขึ้นไป เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการให้บริการและแก้ไขปัญหาของประชาชนเบื้องต้นได้ในที่เกิดเหตุ[19]

2.2 การฝึกอบรมระหว่างการปฏิบัติหน้าที่

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจขาดความเป็นวิชาชีพ (Professional) ก็คือการขาดการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่อง เมื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกและบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจแล้ว มีการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ระหว่างปฏิบัติงานในสัดส่วนที่ต่ำมาก ไม่สอดคล้องกับวิวัฒนาการทางสังคม ตลอดจนกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง[20] ดังจะเห็นได้จากงบประมาณการผลิตและการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉลี่ยในแต่ละปีได้รับการจัดสรรคิดเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่ายภาพรวม เว้นแต่ในปีงบประมาณ พ.ศ.2558 มีงบประมาณสำหรับการผลิตและการฝึกอบรม 964.386 ล้านบาท จากงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด 90,488.39 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.07 ซึ่งก็ถือว่ายังเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก

นอกจากนี้ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจ ยังเป็นปัญหาด้านบริการและจัดระบบการศึกษาของตำรวจในปัจจุบัน ซึ่งมีหน่วยงานหลักประกอบด้วย โรงเรียนนายร้อยตำรวจ กองบัญชาการศึกษา และศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภาคต่างๆ ไม่สามารถให้การฝึกอบรมหรือถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่ข้าราชการตำรวจได้อย่างทั่วถึงและไม่มีความต่อเนื่อง ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงองค์ความรู้ที่มีอยู่ในสถาบันการศึกษาหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ[21]

จากการศึกษาแนวทางการปฏิรูปตำรวจ โดยเฉพาะแนวทางการพัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจของสหพันธรัฐเยอรมนีเพื่อให้เป็นอาชีพที่ประชาชนยอมรับและให้ความเชื่อมั่น มีการปรับระบบการสรรหาและคัดเลือกตำรวจเพื่อให้ได้ตำรวจที่มีลักษณะที่เหมาะสมกับความคาดหวังของประชาชน เพิ่มอำนาจให้แก่ตำรวจระดับปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหา เน้นการพัฒนาสมรรถนะการทำงานที่เหมาะสมกับงานตำรวจ เช่น ทักษะการติดต่อสื่อสาร การแก้ไขปัญหา การจัดการ

---

[19] สำนักกรรมาธิการ 2 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการตำรวจ. “สรุปผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติของคณะอนุกรรมาธิการกิจการตำรวจ”. (เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ”. 2558). หน้า 3.

[20] เรื่องเดียวกัน. หน้า 5.

[21] ปรีดา สถาวร. เรื่องเดิม.

ความขัดแย้งของประชาชน ความอดทนต่อสภาวะกดดัน (Stress Tolerance) ความมั่นคงทางอารมณ์ (Emotional Stability) สมรรถนะในทางวิชาชีพ (Professional Competence)[22]

ดังนั้น แนวทางการปฏิรูปในด้านการศึกษาอบรม จึงมีข้อเสนอดังนี้

2.2.1 จัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับการฝึกอบรมเพิ่มเติมระหว่างปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ คุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการตำรวจทุกสายงาน ทุกระดับอย่างต่อเนื่อง[23] การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอมีเป้าหมายสำคัญคือเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถพัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.2.2 ปรับปรุงระบบการพัฒนาข้าราชการตำรวจในภาพรวมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยจัดให้มีหลักสูตรการพัฒนาเพื่อเพื่อให้ข้าราชการตำรวจในแต่ละระดับชั้นได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และครอบคลุมทุกสายงาน ดังนี้

2.2.2.1 ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ ผู้บริหารตำแหน่งระดับผู้บังคับการ ขึ้นไป จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาภาวะผู้นำ การบริหารงานชั้นสูง และเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการสืบทอดตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในอนาคต (Succession Planning) ซึ่งปัจจุบันข้าราชการตำรวจระดับนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่มีหลักสูตรการฝึกอบรมหรือแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจนแต่อย่างใด

2.2.2.2 ผู้บริหารระดับกลาง ได้แก่ ข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับการ-รองผู้บังคับการ ในระดับนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหลักสูตรการบริหารงานตำรวจชั้นสูง (บตส.) เพื่อฝึกอบรมข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บังคับการที่ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วอย่างน้อย 1 ปี แต่สำหรับข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับการยังไม่มีหลักสูตรสำหรับการฝึกอบรม เห็นควรกำหนดให้มีการฝึกอบรมผู้ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการอย่างต่อเนื่องเพราะเป็นผู้บริหารระดับกลางที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติระดับพื้นที่

2.2.2.3 ผู้บริหารระดับต้น ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ ระดับ สารวัตร – รองผู้กำกับการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหลักสูตรผู้กำกับการ ซึ่งให้การฝึกอบรมผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการ แต่สำหรับข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรซึ่งยังไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้กำกับการ ยังขาดการฝึกอบรมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.2.2.4 ผู้ปฏิบัติงาน สำหรับข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ขณะดำรงตำแหน่งรองสารวัตร ยศร้อยตำรวจเอก มีหลักสูตรสารวัตรให้ฝึกอบรมพัฒนาเพื่อเตรียมตัวเป็นผู้บริหารระดับต้น แต่ในช่วงชั้นยศร้อยตำรวจตรีถึงร้อยตำรวจโท รวมทั้งข้าราชการตำรวจชั้นประทวนยังไม่มีหลักสูตรหรือแนวทางการฝึกอบรมอย่างเป็นระบบ เห็นควรกำหนดให้มีการจัดทำหลักสูตรและจัดการฝึกอบรมหรือพัฒนาด้วยวิธีการต่างๆ

---

[22]สำนักกรรมาธิการ 2 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการตำรวจ. เรื่องเดิม. หน้า 5.

[23]เรื่องเดียวกัน. หน้า 4.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกำลังพลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีจำนวนมาก การที่จะจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการตำรวจดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และครอบคลุม จำเป็นต้องมีการจัดระบบและกระจายการฝึกอบรมไปยังหน่วยงานระดับต่างๆ โดยจัดสรรงบประมาณลงไปอย่างเพียงพอ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยหน่วยงานการศึกษาและฝึกอบรมเป็นผู้รับผิดชอบการฝึกอบรมผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง กองบัญชาการเป็นหน่วยรับผิดชอบการฝึกอบรมผู้บริหารระดับต้น และหลักสูตรการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร กองบังคับการหรือตำรวจภูธรจังหวัดรับผิดชอบการฝึกอบรมข้าราชการตำรวจชั้นประทวน และระดับกองกำกับการหรือสถานีตำรวจเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการฝึกด้านยุทธวิธีและการฝึกทักษะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ (On the Job Training)

2.2.3 ส่งเสริมให้มีวิธีการพัฒนาข้าราชการตำรวจด้วยตนเอง ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น E-learning การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และดูงานหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานดี (Best Practice) รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจเพื่อการพัฒนาตนเอง

2.2.4 พัฒนาให้มีระบบการฝึกอบรมโดยการปฏิบัติหน้าที่ (On the job training) นอกเหนือจากการฝึกอบรมในห้องเรียนเพิ่มขึ้นในทุกหน่วยงาน เนื่องจากเป็นแนวทางการพัฒนาบุคลากรที่ได้ผลมากที่สุด

2.3 ระบบตรวจสอบ กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

การพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติงานอย่างเป็นวิชาชีพ การควบคุมพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ให้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจริยธรรม มีจรรยาบรรณในวิชาชีพเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง ในปัจจุบันการควบคุมความประพฤติ ระเบียบวินัยของข้าราชการตำรวจเป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 หมวด 5 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย โดยมาตรา 77 บัญญัติว่าข้าราชการตำรวจต้องถือและปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบราชการ มติคณะรัฐมนตรี และจรรยาบรรณของตำรวจตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. และต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัด การกระทำที่เป็นการผิดวินัย มีกำหนดไว้ทั้งวินัยไม่ร้ายแรง (มาตรา 78) และวินัยร้ายแรง (มาตรา 79) โทษทางวินัยมี 7 สถาน (มาตรา 82) ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม กักขัง ตัดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก

นอกจากนี้ ยังมี กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ.2551 ที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติการปฏิบัติของข้าราชการตำรวจทุกนาย ซึ่งประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ ประกอบด้วย

1. คุณธรรม ค่านิยมหลัก และอุดมคติของตำรวจเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งให้ข้าราชการตำรวจอยู่ในกรอบของศีลธรรมและคุณธรรม ขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางชี้นำให้ข้าราชการตำรวจบรรลุถึงปณิธานของการเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์

2. จริยธรรมของตำรวจ คือ คุณความดีที่เป็นข้อประพฤติตนและปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ เพื่อให้ประชาชนศรัทธา เชื่อมั่นและยอมรับ

3. จรรยาบรรณของตำรวจ คือ ประมวลความประพฤติในการปฏิบัติหน้าที่ของวิชาชีพตำรวจที่ข้าราชการตำรวจต้องยึดถือปฏิบัติ เพื่อธำรงไว้ซึ่งศักดิศรีและเกียรติภูมิของข้าราชการตำรวจและวิชาชีพตำรวจ

การควบคุมความประพฤติและระเบียบวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจเป็นการควบคุมโดยใช้มาตรการการลงโทษทางวินัย มีการกำหนดโทษไว้ตามระดับความรุนแรงของความผิด และกำหนดกระบวนการขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย อำนาจในการดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับชั้น ส่วนกฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจเป็นการดำเนินการในลักษณะส่งเสริมและใช้มาตรการเชิงบวก ได้แก่

1. ให้มีศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมและพัฒนาคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ มีหน้าที่กำหนดตัวชี้วัดและหลักเกณฑ์การประเมินเพื่อประกาศเชิดชูเกียรติหน่วยงานและข้าราชการตำรวจที่ประพฤติปฏิบัติดีเยี่ยมตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ รวมทั้งรณรงค์ส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ กำหนดหลักสูตร พัฒนาและฝึกอบรมข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับจริยธรรมและจรรยาบรรณ รวมทั้งสร้างเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจให้เทียบเท่าระดับสากล

2. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติประกาศเชิดชูเกียรติหน่วยงานและข้าราชการตำรวจในระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ประพฤติปฏิบัติดีเยี่ยมตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจประจำทุกปี

3. ให้จเรตำรวจแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ จัดทำคู่มือและคำอธิบายแนวทางการปฏิบัติและสอดส่องดูแลการรักษาประมวล จริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจในภาพรวมระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4. ให้ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานทุกระดับมีอำนาจและหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจอย่างเคร่งครัด หากพบว่ามีการละเมิด ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม และไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชานั้นจงใจละเมิด ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ

จะเห็นได้ว่าการดำเนินการตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจเป็นมาตรการในเชิงบวก มุ่งเน้นการส่งเสริม การให้รางวัลหรือจูงใจให้ปฏิบัติตามจริยธรรมและจรรยาบรรณเป็นหลัก ทั้งการควบคุมความประพฤติและการรักษาระเบียบวินัยเป็นการกำกับดูแลความประพฤติและระเบียบวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจโดยอาจมีการรับข้อมูลการร้องเรียนจากประชาชนก็ได้

อย่างไรก็ตาม องค์กรตำรวจเปรียบเสมือนเป็นด่านหน้าของกระบวนการยุติธรรมในการรักษาความสงบสุขของประชาชน ลักษณะงานของตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา และจะมีทั้งผู้เสียประโยชน์และได้ประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะทำให้ทุกฝ่ายเกิดความพอใจได้[24] กลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ

---

[24]คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. “แนวคิดการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์”. (รายงานการศึกษา. 2551). หน้า 14.

เจ้าหน้าที่ตำรวจ แม้ว่าจะมีการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นอยู่แล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ เนื่องจากยังขาดการดำเนินงานด้านต่างๆ ได้แก่[25]

1. ขาดการปลูกฝังความคิดในเชิงวิชาชีพอย่างต่อเนื่องและความคิดในเชิงระบบว่างานตำรวจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม โดยขาดการให้ความสำคัญต่อการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น

2. ตำรวจในฐานะผู้ปฏิบัติงานด้านการบังคับใช้กฎหมายบางส่วนไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือหลักสิทธิมนุษยชนในการคุ้มครองประชาชน ประชาชนไม่ได้รับการปฏิบัติเหมาะสมจากกระบวนการยุติธรรมที่ไม่สามารถป้องกันประชาชนให้หลุดพ้นจากการทำร้ายของอาชญากรหรืออิทธิพลมืด

3. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่อิงกับอำนาจนิยม ทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีลักษณะรุนแรงและละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน งานสืบสวนสอบสวนยึดหลักการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) เป็นการมุ่งเน้นประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมจนขาดความระมัดระวังในการกระทบสิทธิเสรีภาพต่างๆ ประกอบกับการถ่วงดุลตรวจสอบจากองค์กรภายนอกที่คอยกลั่นกรองและตรวจสอบขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ การควบคุมตรวจสอบ (Oversight) หมายถึง วิธีการสังเกตและประเมินการดำเนินงานของตำรวจ การควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ จะนำไปสู่ความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ของตำรวจ (Police Accountability) การตรวจสอบอาจกระทำภายในหน่วยงานของตำรวจโดยการบริหารจัดการ และการตรวจราชการอาจกระทำในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค หรือระดับชาติ โดยบุคคลอื่นหรือใช้ระบบผสม นอกจากนี้อาจมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อตรวจสอบการทำงานของตำรวจหรือพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อาจมีผลนำไปสู่การลงโทษหรือให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น[26]

เครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีหลายประการ ได้แก่[27]

1. การรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
2. การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ
3. ความรับผิดชอบภายในและภายนอกองค์กรตำรวจ ที่ผ่านมาได้เกิดการต่อสู้ทางความคิดระหว่างการตรวจสอบภายในองค์กร และการตรวจสอบจากภายนอกองค์กรโดยหน่วยงานอิสระ แนวทางประนีประนอม ได้แก่ การนำระบบการตรวจสอบภายในกับภายนอก

---

[25] เรื่องเดียวกัน. หน้า 35-36.

[26] เรื่องเดียวกัน. หน้า 37-38.

[27] เรื่องเดียวกัน. หน้า 43-49.

มารวมกันหรือใช้ระบบผสม ได้แก่ การปฏิบัติโดยการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนซึ่งจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลในการบริหารจัดการองค์กร

4. วิชาชีพตำรวจและการควบคุมโดยองค์กร ต้องมีการส่งเสริมวิชาชีพตำรวจโดยมีหน่วยงานดูแลโดยเฉพาะ

5. การสร้างระบบการป้องกันตั้งแต่ต้น โดยมีการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อวินิจฉัยปัญหาที่จะต้องแก้ไข

6. การเปิดเผยและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ให้เจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบ ในการเปิดเผยและให้ประชาชนร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ การร้องทุกข์ของประชาชนมีความสำคัญในการจัดการข้อมูลข่าวสาร เป็นดัชนีบ่งชี้ปัญหาการปฏิบัติที่จะต้องได้รับการแก้ไขหลักการพื้นฐานและการบริหาร

7. การตรวจสอบจากประชาชน การจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบจากภายนอกหรือทำให้หน่วยงานตำรวจได้รับทราบข้อมูลจากบุคคลภายนอก เพื่อเสนอแนะด้านนโยบายในการแก้ไขปัญหา

8. การควบคุมโดยชุมชน

จากการศึกษาแนวทางการปฏิบัติในการตรวจสอบ เพื่อให้การตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังคมไทยมีความเหมาะสมและสามารถป้องกันและแก้ไขพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้มีความเป็นวิชาชีพได้อย่างแท้จริง เห็นควรปรับปรุงระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

1. ผสมผสานระบบการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบจากภายนอก โดยปรับปรุงระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน

2. ให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน (Internal Affair) ในหน่วยงานระดับกองบัญชาการ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งในกรณีได้รับเรื่องร้องเรียน และการตรวจสอบการปฏิบัติตามวงรอบปกติเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

3. ปรับปรุงระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์และการตรวจสอบโดยมีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ สามารถติดตามการดำเนินการแก้ไขเรื่องราวต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เปิดเผยข้อมูลการดำเนินการอย่างโปร่งใสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามได้ตลอดเวลา มีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและนำไปสู่การแก้ไขปัญหา

การปรับปรุงระบบการบริหาร

1. การปรับปรุงการบริหารด้านงบประมาณ

ลักษณะการปฏิบัติงานของตำรวจ มีความแตกต่างจากงานบริการประชาชนด้านอื่นๆ รวมทั้งงานของหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากการป้องกันปราบปรามและการสืบสวนสอบสวนจะต้องออกไปปฏิบัติงานนอกที่ตั้งสำนักงาน จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสืบสวนสอบสวนติดตามจับกุมคนร้าย แต่ปัญหาใน

ปัจจุบัน สำนักงานตำรวจได้รับงบประมาณอย่างจำกัดและต้องใช้เป็นงบด้านบุคลากรเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 75 ทำให้เหลืองบประมาณสำหรับดำเนินงานเพียงร้อยละ 25

เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่หน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม พบว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีงบประมาณเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในสัดส่วนที่น้อยมาก โดยเฉลี่ยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จำนวน 1 นาย ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 322,361 บาท ต่อปี (รวมงบประมาณทุกรายการ) ในขณะที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่ 1 นาย ใช้งบประมาณ 989,745 บาทต่อปี และอัยการ 2,391,535 บาทต่อปี ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกลับต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องติดต่อสัมผัสและให้บริการประชาชนโดยตรงและมีจำนวนประชาชนที่ติดต่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่าหลายเท่าตัวเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นๆ ดังนั้น การปรับปรุงระบบการบริหารในด้านงบประมาณ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงดังนี้

1. รัฐจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างเพียงพอ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งงบประมาณที่ใช้จัดทำโครงการพัฒนาหน่วยงาน การให้บริการประชาชนบนสถานีตำรวจ และการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันอาชญากรรมในพื้นที่ และงบประมาณสำหรับการสืบสวนสอบสวน ติดตามจับกุมคนร้าย

2. ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ และวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณให้มีความคล่องตัว เพื่อให้สถานีตำรวจและหน่วยงานต่างๆ สามารถใช้งบประมาณเพื่อการสืบสวนสอบสวน ติดตามจับกุมคนร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยระเบียบข้อบังคับจะต้องสอดคล้องกับลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ เช่น สามารถเบิกเงินสำรองเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่โดยเร่งด่วนได้ ให้อำนาจหัวหน้าหน่วยงานในระดับที่เหมาะสม เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารและเบิกจ่ายงบประมาณ

3. กระจายอำนาจด้านงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำคำของบประมาณ การบริหารงบประมาณสอดคล้องกับเหตุผลความจำเป็นความต้องการของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ เห็นควรให้มีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณ โดยทำให้หน่วยงานระดับกองบัญชาการ หรือตำรวจภูธรภาคมีฐานเสมือนเป็นนิติบุคคลในลักษณะส่วนราชการระดับกรม และกำหนดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณดังนี้

3.1 ตำรวจภูธรจังหวัด/กองบังคับการ จัดทำคำของบประมาณ รายจ่ายประจำปี และบันทึกคำขอในระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงบประมาณ

3.2 ตำรวจภูธรภาค/กองบัญชาการ จัดทำคำของบประมาณในภาพรวมของตำรวจภูธรภาค/กองบังคับการ

3.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดทำคำของบประมาณในส่วนกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3.4 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงไปยังหน่วย ให้จัดสรรโดยตรงไปที่หน่วยงานระดับกองบัญชาการ/ตำรวจภูธรภาค เพื่อให้แต่ละหน่วยต้องรับผิดชอบบริหารงบประมาณของตนเอง แก้ไขปัญหาของตนเอง

2. การปรับปรุงการบริหารงานบุคคล

หน้าที่หลักของตำรวจนั้นเป็นงานด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การสืบสวน การสอบสวนดำเนินคดี งานจราจร งานอำนวยการและบริหารจัดการ ซึ่งโดยรวมแล้วก็

คือ การให้บริการประชาชนนั่นเอง เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องสัมผัสกับประชาชนตลอดเวลาในฐานะที่เป็น "ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์" มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนตลอด 24 ชั่วโมง ดังนั้น ความ สำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงควรปรับปรุงการบริหารงานบุคคล ดังนี้

2.1 ปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยมุ่งเน้นการวัดผลจากคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้น ใช้ความพึงพอใจของประชาชนเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงาน และลดความสำคัญของสถิติตัวเลขการจับกุมลง

2.2 สร้างระบบการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยมีการเปรียบเทียบกับหน่วยงานบริการประชาชนอื่นๆ ในภาครัฐ

2.3 พัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเน้นถึงการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบการให้รางวัลและประกาศชมเชยผู้มีผลงานดี

2.4 ปรับปรุงระบบการติดตามประเมินผลโดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน และสอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง กำหนดกลไกในการวัด และทดสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจรายบุคคล

2.5 ปรับปรุงรูปแบบและวิธีการคัดเลือกข้าราชการตำรวจ โดยมุ่งเน้นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความยินดีและเต็มใจเข้ามาปฏิบัติงานเพื่อรับใช้สังคมและประชาชน

2.6 พัฒนาระบบการศึกษาและฝึกอบรมที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่าย และแต่ละระดับชั้น โดยให้มีการฝึกทบทวนทั้งเนื้อหาด้านกฎหมาย วิชาการ และการใช้เทคโนโลยีอันทันสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

3. การปรับปรุงการบริหารด้านวัสดุพัสดุ ครุภัณฑ์ อาวุธยุทโธปกรณ์

องค์กรตำรวจ มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคมโดยการบังคับใช้กฎหมาย จับกุมผู้กระทำผิดหรือออกตรวจตราป้องกันเหตุ หรือดำเนินการด้วยวิธีการอื่นใดเพื่อเป็นการป้องกันอาชญากรรม การปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้ อาวุธยุทโธปกรณ์สำหรับการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ ทั้งเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต้องปฏิบัติงานภายใต้สภาวะความเสี่ยงอันตราย ทั้งความเสี่ยงจากการกระทำของคนร้ายเมื่อต้องเข้าจับกุมปราบปราม ความเสี่ยงจากอุบัติเหตุเมื่อต้องออกปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ต่างๆ ความเสี่ยงจากโรคภัยไข้เจ็บที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตรากตรำต่อเนื่องหรือต้องเข้าเวรปฏิบัติหน้าที่ซึ่งทำให้พฤติกรรมการใช้ชีวิตแตกต่างจากปกติ จึงควรปรับปรุงการบริหารด้านวัสดุครุภัณฑ์ อาวุธยุทโธปกรณ์ดังนี้

3.1 อุปกรณ์ประจำกายสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ขั้นพื้นฐาน เป็นอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติการที่จะต้องมีสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ได้แก่ อาวุธปืน วิทยุสื่อสาร โทรศัพท์มือถือ เสื้อเกราะ กุญแจมือ ไฟฉาย เป็นต้น ควรกำหนดอัตราการจัดวัสดุอุปกรณ์สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำหน้าที่ด้านต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่สายตรวจ เจ้าหน้าที่สืบสวน เจ้าหน้าที่จราจร และจัดหาเพื่อแจกจ่ายให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอย่างครบถ้วน

3.2 อุปกรณ์ประจำหน่วยงาน เป็นอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ภายในสถานีตำรวจหรือหน่วยปฏิบัติอื่นๆ เช่น รถจักรยานยนต์ รถยนต์ รถบรรทุก อุปกรณ์การตั้งจุดตรวจค้น เป็นต้น ควรกำหนดอัตราการจัดให้เหมาะสมกับแต่ละหน่วยงาน แต่ละประเภทและจัดหาให้เพียงพอเช่นเดียวกัน

3.3 อุปกรณ์เทคนิคพิเศษ การปฏิบัติหน้าที่ด้านการสืบสวนปราบปรามอาชญากรรม จำเป็นต้องมีอุปกรณ์ทางเทคนิคพิเศษ เช่น เครื่องมือสำหรับการดักฟังเสียง ดูดเสียง กล้องถ่ายภาพ เป็นต้น

3.4 อุปกรณ์ทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบันอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และเครื่องมือสื่อสารเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกหน่วยงาน แต่ปัจจุบันทางราชการไม่มีการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ สำหรับให้เจ้าหน้าที่ใช้ แต่เจ้าหน้าที่กลับต้องใช้เครื่องมือส่วนตัวมาใช้ในงานราชการ โดยไม่มีการทดแทนหรือให้ค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อใช้ในงานหรืออาจจัดงบประมาณชดเชยในกรณีที่ใช้อุปกรณ์ส่วนบุคคลสำหรับการติดต่องานราชการ

3.5 พัฒนาระบบข้อมูล การบำรุงรักษาและจัดหาทดแทน ปัญหาสำคัญในด้านวัสดุอุปกรณ์ นอกเหนือจากการขาดแคลนแล้ว ยังมีปัญหาในด้านการบำรุงรักษาและการจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ทดแทน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง จึงเห็นควรให้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ ยานพาหนะ ยุทโธปกรณ์ต่างๆ ให้ครบถ้วนและสามารถวิเคราะห์แนวโน้มความต้องการได้ เพื่อวางแผนการจัดหาและทดแทนให้มีใช้อย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

1. การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการป้องกันอาชญากรรม

อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละปีมีจำนวนมาก โดยหากจำแนกเป็นคดีประเภทต่างๆ ในปี พ.ศ.2557 คดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญซึ่งเป็นคดีที่ประชาชนและสังคมให้ความสนใจ และสร้างความหวาดกลัวภัยสูง มีการรับแจ้งจำนวน 4,358 คดี สามารถจับกุมผู้ต้องหาได้ 2,906 คน คิดเป็นร้อยละ 66.78 คดีความผิดต่อชีวิตร่างกายและเพศ รับแจ้งจำนวน 24,210 คดี จับกุมผู้ต้องหาได้ 16,618 คน คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ รับแจ้ง 47,229 คดี จับกุมผู้ต้องหาได้ 24,650 คน คิดเป็นร้อยละ 51.19 คดีน่าสนใจ รับแจ้ง 29,474 คดี จับกุมผู้ต้องหาได้ 10,528 คน คิดเป็นร้อยละ 35.72 และคดีความผิดต่อรัฐสามารถจับกุมผู้ต้องหาได้ 636,789 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคดีเกี่ยวกับยาเสพติด รายละเอียดตามตารางที่ 4-2 ดังนี้

ตารางที่ 4-2 : สถิติคดีอาญา 5 กลุ่ม เปรียบเทียบปี พ.ศ.2555-2557

กลุ่มประเภทคดี	2555			2556			2557		
	รับแจ้ง	จับกุม	%	รับแจ้ง	จับกุม	%	รับแจ้ง	จับกุม	%
1.คดีอุกฉกรรจ์	4,981	3,412	68.5	4,752	3,098	65.2	4,358	2,906	66.68
2.คดีความผิดต่อชีวิต ร่างกาย และเพศ	25,809	17,956	69.6	23,952	15,929	66.5	24,210	16,619	68.65
3.คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์	51,413	27,074	52.7	50,144	24,609	49.1	47,229	24,650	52.19
4.คดีน่าสนใจ	32,793	12,633	38.5	30,358	10,321	34	29,474	10,528	35.72
5.คดีความผิดต่อรัฐ	488,811	586,255		559,377	659,734		518,352	636,789	

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2558.

การทำให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย ประชาชนเกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินซึ่งได้ผลมากที่สุด คือ การป้องกันมิให้เหตุอาชญากรรมเกิดขึ้น การติดตามจับกุมผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุหากไม่สามารถป้องกันอาชญากรรมได้ เมื่อมีการกระทำผิดย่อมเกิดความเสียหายทั้งต่อผู้เสียหาย ประชาชนโดยทั่วไป และรัฐต้องสูญเสียทรัพยากรในการสืบสวนจับกุมตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดี เสียค่าใช้จ่ายในการคุมขัง ลงโทษ ฟื้นฟู แต่หากสามารถป้องกันมิให้เหตุเกิดได้ ย่อมทำให้ไม่ต้องเสียทรัพยากรและไม่เกิดความเสียหายขึ้น

การเกิดขึ้นของอาชญากรรม ในเชิงอาชญาวิทยา มีหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลให้คนกระทำผิดทางอาญา เช่น ปัจจัยด้านจิตวิทยา ปัจจัยด้านสังคมวิทยา การกล่อมเกลาทางสังคม ปัญหาทางครอบครัว ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ส่วนในการเกิดเหตุอาชญากรรมในพื้นที่ อาจอธิบายการเกิดอาชญากรรมได้ด้วยทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม กล่าวคือ การที่เหตุอาชญากรรมหนึ่งเกิดขึ้นจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการที่ทำให้อาชญากรรมเกิดขึ้น ได้แก่ ผู้กระทำผิด เป้าหมายหรือเหยื่ออาชญากรรม และสถานที่ กล่าวคือเมื่อผู้กระทำผิดมีเหตุจูงใจให้กระทำผิด เช่น บุคคลที่มีความประสงค์ต่อทรัพย์ มีแนวโน้มที่จะละเมิดกฎหมาย ได้พบกับเป้าหมายที่เป็นเหยื่อที่มีความอ่อนแอเหมาะสมต่อการประทุษร้าย พร้อมด้วยสถานที่หรือสภาพแวดล้อมและเวลาที่เหมาะสม เช่น เหยื่ออยู่ในพื้นที่เปลี่ยวในเวลากลางคือ เป็นต้น เมื่อครบองค์ประกอบดังกล่าวจะทำให้ผู้กระทำผิดก่ออาชญากรรมขึ้นได้ทันที

แผนภาพที่ 4-1 : สามเหลี่ยมอาชญากรรม (Crime Triangle)

ที่มา : Eck, John E, 2012.

การป้องกันอาชญากรรม หมายถึง การดำเนินการทั้งหลาย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เหตุอาชญากรรม เกิดขึ้น อาทิเช่น การปกป้องคุ้มครองเหยื่อ การลดช่องโอกาส และการจัดสภาพแวดล้อมมิให้เอื้อต่อการเกิดอาชญากรรม เป็นต้น[28]

การป้องกันมิให้อาชญากรรมเกิดขึ้น ตามทฤษฎีนี้ จะต้องทำให้ด้านหนึ่งด้านใดของสามเหลี่ยมหายไป กล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือทำให้องค์ประกอบดังกล่าวไม่ครบถ้วน เพื่อมิให้อาชญากรรมเกิดขึ้นได้ ดังนี้

1. บุคคลที่เป็นเหยื่ออาชญากรรม อาจดำเนินการเพื่อมิให้บุคคลดังกล่าวต้องตกเป็นเหยื่อของผู้กระทำผิด ด้วยการจัดให้มีผู้ที่ทำหน้าที่ปกป้อง เช่น เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ครูอาจารย์ที่ช่วยปกป้องเด็ก เพื่อนบ้านที่ช่วยกันปกป้องเพื่อนบ้านด้วยกัน เป็นต้น

2. บุคคลผู้กระทำผิด การทำให้องค์ประกอบผู้กระทำผิดไม่สามารถก่อเหตุได้ เช่น การเข้าไปที่พ่อแม่ผู้ปกครองของบุคคลที่มีแนวโน้มจะกระทำผิดหรือละเมิดกฎหมาย ระบบคุมประพฤติบุคคลที่พ้นโทษหรือพักการลงโทษ กลุ่มเพื่อน เป็นต้น

3. สถานที่ หรือโอกาสในการกระทำผิด โดยอาศัยบุคคลที่บริหารจัดการสถานที่ดังกล่าว เช่น สถานที่ทางด้านธุรกิจเอกชน โรงแรม ร้านค้า เป็นต้น เพื่อจัดสภาพของสถานที่ดังกล่าวไม่ให้เอื้อต่อการกระทำผิด เช่น ติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่าง ทำรั้วรอบ จัดระบบทางเข้า-ออกอาคาร เป็นต้น เพื่อเป็นอุปสรรคสำหรับบุคคลที่มีแนวโน้มจะละเมิดกฎหมายมิให้กระทำ

ดังนั้น การปฏิรูปงานตำรวจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันอาชญากรรม จึงมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักวิธีการป้องกันตนเองจากอาชญากรรม โดยการสร้างความตระหนักแก่สังคมให้เห็นถึงความสำคัญของการป้องกันอาชญากรรม ทำให้เกิดการรับรู้ของสังคม

---

[28]ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรการบริหารงานตำรวจชั้นสูง รุ่นที่ 40. “หุ้นส่วนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม: ศึกษากรณีคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ในพื้นที่เสี่ยงในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล”. (เอกสารเผยแพร่. วิทยาลัยการตำรวจ. 2558). หน้า 6.

ในวงกว้างว่าปัญหาอาชญากรรมเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคม สร้างการยอมรับการมีส่วนร่วมและเป็นหุ้นส่วนป้องกันอาชญากรรม ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นความสำคัญ โทษหรือผลกระทบที่จะได้รับ ประโยชน์ที่จะได้รับจากความสงบสุขและปลอดภัยจากอาชญากรรมด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การให้การศึกษาเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมแก่เด็กและเยาวชนในหลักสูตรการศึกษา การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมโดยการผลิตสื่อที่น่าสนใจในรูปแบบต่างๆ เช่น ภาพโปสเตอร์ คลิปภาพยนตร์ หนังสั้น การ์ตูน สื่อสิ่งพิมพ์ในรูปแบบที่น่าสนใจ แอพพลิเคชั่น สื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น[29]

2. สร้างองค์ความรู้และการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลด้านการป้องกันอาชญากรรม เช่น การวิเคราะห์ลักษณะพื้นที่ ประเภทสถานประกอบการที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรม สำรวจจุดเสี่ยงของภาคเอกชนทั้งหมดในพื้นที่ มาตรการ แนวทางและวิธีการดำเนินการป้องกันอาชญากรรมที่สถานประกอบการควรดำเนินการ เป็นต้น เพื่อให้มีองค์ความรู้สำหรับให้ความรู้แนะนำเจ้าของผู้ประกอบการ ประชาชนทั่วไป รวมทั้งการปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อสนับสนุนการป้องกันอาชญากรรมในเชิงรุก

3. กำหนดช่องทางการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับภาคส่วนต่างๆ ในระดับนโยบายและระดับหน่วยปฏิบัติเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันในการป้องกันอาชญากรรมที่สาเหตุ โดยอาจสร้างกลไกการมีส่วนร่วมระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ผลักดันการเป็นหุ้นส่วนเพื่อป้องกันอาชญากรรมให้เป็นนโยบายระดับชาติ สร้างกลไกทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างเครือข่ายระหว่างสถานประกอบการด้วยกันเองและภายในชุมชน เช่น ให้รวมตัวกันเป็นชมรม สมาคม เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมซึ่งมีโครงข่ายความสัมพันธ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งอาจเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมแห่งชาติเพื่อกำหนดองค์กรในลักษณะ “คณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมแห่งชาติ” โดยคณะกรรมการดังกล่าวอาจประกอบด้วยตัวแทนขององค์กรต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการป้องกันอาชญากรรมและมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่[30]

3.1 ส่งเสริมให้ประชาชนมีความตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันอาชญากรรม ปรับทัศนคติและแนวความคิดให้ประชาชนและสังคมเข้าใจว่าการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคม และเพื่อเผยแพร่แนวคิดในการป้องกันตนเองจากอาชญากรรม

3.2 ศึกษา พัฒนา สร้างองค์ความรู้และปรับปรุงมาตรการป้องกันอาชญากรรมที่เหมาะสมสำหรับการประยุกต์ใช้โดยประชาชน ให้คำแนะนำ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนยอมรับมาตรการการป้องกันอาชญากรรม

3.3 รู้จักวิธีการป้องกันตนเองจากอาชญากรรมเป็นศูนย์กลางเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน (Co-ordinate) ระหว่างองค์กรต่างๆ เพื่อให้ความรู้ในการป้องกันอาชญากรรม

---

[29]เรื่องเดียวกัน. หน้า 113.

[30]เรื่องเดียวกัน. หน้า 115-116.

3.4 สร้างทักษะในการป้องกันอาชญากรรม เป็นสะพานเชื่อมระหว่างตำรวจกับภาคเอกชนและประชาชน รวมทั้งเป็นเสียงสะท้อนจากสังคมเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรม

4. พัฒนาและปรับปรุงระบบงานสายตรวจ เพื่อให้สามารถใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการตรวจตราป้องกันเหตุ รวมทั้งการปรับปรุงยานพาหนะ วัสดุอุปกรณ์ของเจ้าหน้าที่สายตรวจและเจ้าหน้าที่ด้านอื่นในงานป้องกันอาชญากรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการอำนวยความยุติธรรม

การอำนวยความยุติธรรมเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการสร้างความสงบเรียบร้อยภายในสังคม ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นที่มีหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำผิด นำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อดำเนินคดี แสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน กลั่นกรองพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาและตัดสินของศาล ประสิทธิภาพในด้านการอำนวยความยุติธรรมจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนนำตัวผู้ถูกกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ในขณะเดียวกันก็จะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหามีหลักประกันหรือกระบวนการกลั่นกรอง ถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานที่จะไม่ทำให้ผู้บริสุทธิ์ไม่ถูกลงโทษ หรือใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

งานอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอยู่ที่การปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับสถานีตำรวจเป็นสำคัญ สถานีตำรวจเป็นหน่วยงานที่กระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่และเป็นหน่วยงานรับแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด เมื่อได้รับแจ้งความแล้วก็จะมีการสืบสวนติดตามจับกุมผู้ถูกกล่าวหา การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อส่งพนักงานอัยการพิจารณามีความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป การปฏิบัติหน้าที่ด้านการอำนวยความยุติธรรมในระดับสถานีตำรวจจึงมีความสำคัญต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมและการปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาก่อนที่ศาลจะตัดสินว่าเป็นผู้กระทำผิด

ในปัจจุบันมีสถานีตำรวจทั่วประเทศ จำนวน 1,467 สถานี ในแต่ละสถานี จะแบ่งโครงสร้างงานภายในออกเป็น 5 งาน ได้แก่

1. งานอำนวยการ
2. งานป้องกันปราบปราม
3. งานสืบสวน
4. งานสอบสวน
5. งานจราจร

การอำนวยความยุติธรรมในการดำเนินคดีอยู่ในความรับผิดชอบของงานสอบสวน ซึ่งมีงานป้องกันปราบปราม งานสืบสวน และงานจราจร เป็นผู้ปฏิบัติงานร่วมในฐานะเป็นผู้ที่จะจับกุมผู้ถูกกล่าวหาส่งพนักงานสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน

ปัจจุบันงานสอบสวน มีตำแหน่งข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 44 ได้แก่

1. พนักงานสอบสวน
2. พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการ

3. พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษ
4. พนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ
5. พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ
6. พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

ปัญหาเกี่ยวกับงานสอบสวนในปัจจุบัน เกี่ยวข้องกับการที่พนักงานสอบสวนบางส่วนไม่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษจากประชาชนที่มาแจ้งความร้องทุกข์ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากผู้บังคับบัญชาไม่ต้องการให้มีการรับคดีเพื่อลดสถิติคดีอาญาที่เกิดขึ้นหรือต้องการช่วยเหลือผู้กระทำผิดหรือปริมาณงานมีมากไม่สามารถรับคำร้องทุกข์ได้ทุกคดี การกระทำดังกล่าวเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน สร้างความไม่เป็นธรรม และทำลายหลักนิติรัฐและนิติธรรมพื้นฐาน[31]

นอกจากนี้ ปัญหาการอำนวยการยุติธรรมทางอาญายังมีอีกหลายประการ ได้แก่ การแยกงานสืบสวนและงานสอบสวนออกจากกัน ทำให้พนักงานสอบสวนมุ่งแต่การทำสำนวนซึ่งเป็นงานเอกสารและเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวนไม่ออกไปรวบรวมพยานหลักฐาน การทำงานของฝ่ายสืบสวนละสอบสวนไม่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน จำนวนพนักงานสอบสวนไม่เหมาะดุลกับปริมาณคดีในสถานีตำรวจ ผู้บังคับบัญชาขาดความรู้ความสามารถด้านงานสอบสวน โดยเฉพาะหัวหน้าสถานีตำรวจขาดความรู้ในงานด้านสืบสวนสอบสวน เนื่องจากไม่มีประสบการณ์หรือผ่านงานสอบสวนมาก่อน

ในด้านของพนักงานสอบสวนบางส่วนเห็นว่าการทำงานสอบสวนของพนักงานสอบสวน ไม่เป็นอิสระ เนื่องจากอำนาจการสั่งคดียังเป็นของหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอาจถูกแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ขาดการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และค่าใช้จ่ายในการสอบสวน ไม่มีความเจริญก้าวหน้า ส่วนในด้านของประชาชนยังขาดความพึงพอใจต่อการสอบสวน มีการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจำนวนมาก โดยมีการกล่าวหาว่าพนักงานสอบสวนไม่ให้ความเป็นธรรม การใช้กิริยาวาจาที่ไม่เหมาะสม ไม่มีความพยายามในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม[32]

อย่างไรก็ตาม การสืบสวน การสอบสวน การป้องกันปราบปราม เป็นกระบวนการในการดำเนินการทางคดีอาญาเพื่อทราบข้อเท็จจริง พิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งกระบวนการไม่สามารถแยกออกจากกัน ดังนั้น การปรับปรุงประสิทธิภาพงานด้านอำนวยความยุติธรรมจึงจำเป็นต้องคำนึงประสิทธิภาพทั้งในด้านการนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไปพร้อมกัน โดยมีข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการอำนวยความยุติธรรมดังนี้

1. การเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความยุติธรรม คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการรับแจ้งความร้องทุกข์จากประชาชน เมื่อรับแจ้งความร้องทุกข์จะต้องสามารถสืบสวนติดตาม

---

[31] คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. เรื่องเดิม. หน้า 7.

[32] เรื่องเดียวกัน. หน้า 15.

จับกุมผู้ถูกกล่าวหา หรือสามารถนำตัวมาสู่กระบวนการยุติธรรมได้ รวมทั้งสามารถติดตามทรัพย์ที่ถูกประทุษร้ายกลับคืนให้ผู้เสียหายได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงการจัดทีมงานในการให้บริการประชาชนโดยจัดเป็นทีมงานสืบสวนสอบสวนในสถานีตำรวจที่ทำหน้าที่ให้บริการประชาชนในการรับแจ้งความร้องทุกข์จากประชาชน สืบสวนติดตามคนร้ายและทรัพย์ที่ถูกประทุษร้าย ดำเนินการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน ทำสำนวนการสอบสวนและติดตามประสานงานกับพนักงานอัยการจนการดำเนินคดีเสร็จสิ้น ตลอดจนเมื่อศาลมีคำพิพากษาคดีอย่างไร ให้มีการนำคำพิพากษา มาวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนจุดแข็งของการสอบสวนในแต่ละคดีเพื่อนำมาปรับปรุงงานสืบสวนสอบสวนต่อไป การจัดทีมงานสืบสวนและสอบสวนในแต่ละสถานีตำรวจ ประกอบด้วย

1.1 พนักงานสอบสวนหัวหน้าชุด

1.2 พนักงานสอบสวน จำนวนขึ้นอยู่กับขนาดของสถานีตำรวจ

1.3 เจ้าหน้าที่สืบสวน

1.4 ผู้ช่วยพนักงานสอบสวน

ทั้งนี้ จำนวนของทีมงานสอบสวน ขึ้นอยู่กับจำนวนพนักงานสอบสวนในแต่ละสถานีตำรวจ พนักงานสอบสวนหัวหน้าชุดทำหน้าที่ควบคุมการรับแจ้งความร้องทุกข์จากประชาชน มอบหมายคดีให้พนักงานสอบสวนในทีมรับผิดชอบตามความรู้ความสามารถ ความถนัด โดยมีเจ้าหน้าที่สืบสวนสนับสนุนในการสืบสวนติดตามผู้ถูกกล่าวหาและแสวงหาพยานหลักฐานและมีผู้ช่วยพนักงานสอบสวนเป็นผู้ช่วยเหลืองานด้านธุรการและสนับสนุนการทำงานของพนักงานสอบสวน

2. ปรับปรุงเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้เป็นเงินที่สามารถสนับสนุนการสืบสวนและสอบสวนคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย

3. ปรับปรุงคุณภาพของพนักงานสอบสวน โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

3.1 พัฒนาสมรรถนะ ปรับปรุงกระบวนการฝึกอบรม พัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีสมรรถนะที่เหมาะสมสำหรับงานสอบสวน ซึ่งเป็นงานที่ต้องติดต่อสัมผัสกับประชาชนโดยตรงในการรับแจ้งความร้องทุกข์ ซักถามคำให้การ การอธิบายข้อกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนเข้าใจกับขั้นตอนการดำเนินคดี และการไกล่เกลี่ยปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ ดังนั้น พนักงานสอบสวนควรมีทักษะในด้านการติดต่อสื่อสาร การเจรจา ทักษะและวิธีการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า นอกเหนือจากความรู้ความสามารถในด้านข้อกฎหมาย รวมทั้งคุณธรรมจริยธรรมของพนักงานสอบสวน เพื่อให้สามารถให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยทั่วไปได้อย่างดี

3.2 กำหนดเส้นทางการเจริญเติบโตในสายอาชีพของตนเอง (career path) ทั้งการสร้างเส้นทางการเติบโต เพื่อให้พนักงานสอบสวนสามารถเห็นได้ว่าเมื่อรับราชการไปแล้วจะสามารถเลื่อนตำแหน่งหรือได้รับการเลื่อนชั้นไปได้อย่างไร รวมทั้งการปรับปรุงกระบวนการประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่ง ให้มีความชัดเจน เป็นกระบวนที่จูงใจให้พนักงานสอบสวนจะต้องพัฒนาตัวเองเพื่อให้ผ่านการประเมิน โดยนำผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการประเมิน มิใช่เป็นการประเมินโดยทุกคนสามารถผ่านการประเมินได้

3.3 สนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยกำหนดอัตราวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับพนักงานสอบสวนเป็นรายบุคคล เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์

แบบพิมพ์เอกสาร เครื่องมือสื่อสาร โทรศัพท์สมาร์ทโฟนที่สามารถถ่ายภาพได้ และวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับทีมงานสอบสวนและสถานีตำรวจ เช่น ยานพาหนะ อุปกรณ์สำหรับการตรวจที่เกิดเหตุ เป็นต้น

3.4 ปรับปรุงการทำสำนวนการสอบสวน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้คดีบางประเภทไม่ต้องทำเป็นสำนวนการสอบสวน โดยอาจบันทึกเป็นข้อมูลไว้ในสารบบให้มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้เพียงเท่านั้น เพื่อลดขั้นตอนและเอกสารในสำนวนการสอบสวน ลดภาระงานด้านเอกสารให้สามารถรับแจ้งความร้องทุกข์โดยบันทึกเข้าสู่ระบบข้อมูลได้ทุกคดี

3.5 สร้างระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน โดยมีการเก็บข้อมูลการแจ้งความร้องทุกข์ของประชาชนให้ครบถ้วน และมีระบบเป็นศูนย์ข้อมูลที่รวบรวมการรับแจ้งความ ผลการดำเนินการ และมีระบบที่ทำให้หัวหน้างานสอบสวน หรือหัวหน้าสถานีตำรวจสามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของพนักงานสอบสวน รวมทั้งเป็นข้อมูลที่จะทำให้ประชาชนสามารถติดตามการดำเนินการของพนักงานสอบสวนได้ทันทีตลอดเวลา

3.6 กระจายงานนิติวิทยาศาสตร์โดยพัฒนาให้พนักงานสอบสวนหรือผู้ช่วยพนักงานสอบสวนระดับสถานีตำรวจสามารถตรวจที่เกิดเหตุและเก็บรวบรวมร่องรอยพยานหลักฐานวัตถุพยาน เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือแฝง คราบ DNA รอยมือ รอยเท้าได้เอง รวมทั้งกระจายหน่วยงานนิติวิทยาศาสตร์ให้มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้น

3.7 เพิ่มอำนาจการไกล่เกลี่ยคดียุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีความผิดเล็กน้อยที่เป็นข้อขัดแย้งระหว่างประชาชน เช่น คดีทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกายบาดเจ็บเล็กน้อย คดีอุบัติเหตุจราจรที่มีผู้บาดเจ็บ เป็นต้น ให้มีการนำแนวทางยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจไกล่เกลี่ยและทำให้คดียุติลงโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เป็นการลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมและพนักงานสอบสวนสามารถไกล่เกลี่ยและยุติคดีได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย

3. การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการให้บริการประชาชนบนสถานีตำรวจ

3.1 การรับแจ้งความบนสถานีตำรวจ เนื่องจากการที่ประชาชนเดินทางมาติดต่อขอแจ้งความที่สถานีตำรวจ มีประเภทของการแจ้งความหลายประเภท เช่น การแจ้งความร้องทุกข์คดีอาญาทั่วไป การแจ้งอุบัติเหตุจราจร การแจ้งเหตุด่วนเหตุร้าย เป็นต้น จุดให้บริการของสถานีตำรวจจึงควรมีเจ้าหน้าที่ต้อนรับในเบื้องต้นเพื่อพิจารณาคัดกรองประเภทของกรณีที่ต้องการมาแจ้งความแล้วจัดระบบการรับแจ้งแยกประเภทตามลักษณะเหตุที่ต้องการแจ้งไปยังผู้รับผิดชอบ

3.2 การขออนุญาต เช่น งานทะเบียนคนต่างด้าว การรับแจ้งการชุมนุม การขออนุญาตแสดงมหรสพ เป็นต้น ควรมีการปรับปรุงเพื่อลดขั้นตอนการขอรับบริการและการพิจารณาอนุมัติให้เกิดความรวดเร็วและมีความเต็มใจในการบริการ

3.3 การเปรียบเทียบปรับใบสั่งจราจร จัดระบบการเปรียบเทียบปรับให้สั้นและรวดเร็ว รวมทั้งการเพิ่มช่องทางการเสียค่าปรับ เช่น การตั้งจุดให้บริการนอกสถานที่ การเสียค่าปรับทางไปรษณีย์ ชำระผ่านบัตรเครดิต ชำระผ่านระบบธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ

งานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต้องอาศัยความร่วมมืออย่างมากจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประชาชนถือเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินงาน หากได้รับความร่วมมือจากประชาชน การดำเนินงานในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมก็สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างดี และในทางตรงกันข้ามหากไม่ได้ความร่วมมือจากประชาชน การดำเนินงานย่อมล้มเหลว ในอดีตที่ผ่านมานั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการพัฒนาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมมาโดยตลอด แต่การพัฒนาดังกล่าวได้มุ่งเน้นการเสริมสร้างองค์การตำรวจในลักษณะปิด ไม่ร้องขอความร่วมมือจากประชาชน ด้วยเหตุนี้เองทรัพยากรต่าง ๆ จึงถูกทุ่มเทเข้าไปในด้านการปฏิบัติการสืบหาข่าวและติดตามจับกุมหลังเกิดเหตุเป็นหลัก ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตั้งรับมากกว่าการรุก และทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกห่างเหินจากตำรวจ เพิกเฉยไม่สนใจไม่ให้ความร่วมมือและไม่สนับสนุนกิจการของตำรวจเท่าที่ควร ในปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้พยายามที่จะแสวงหาความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่จากประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจงานในหน้าที่ของตำรวจดีขึ้น รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตน รู้จักป้องกันตนเองและครอบครัวให้รอดพ้นจากอาชญากรรมและอุบัติภัยต่างๆ โดยกระตุ้นให้ประชาชนมีความตระหนักอยู่เสมอว่าปัญหาสังคมเป็นปัญหาที่ทุกคนจะต้องร่วมแรงร่วมใจกันช่วยกันแก้ไข และไม่ถือว่าเป็นภาระหน้าที่ของตำรวจฝ่ายเดียว

ระบบงานตำรวจในประเทศไทยได้พิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้น โดยได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัย อยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม โดยส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวและรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันให้เข้มแข็ง ส่งเสริมให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม มีการส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ที่มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในงานของตำรวจ

ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นและองค์กรมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ.2551 ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 3 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไป การมีส่วนร่วมขององค์กร และการมีส่วนร่วมของพนักงานรักษาความปลอดภัยเอกชน โดยแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนในลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมปฏิบัติกับตำรวจเพื่อป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจ

1. งานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์

งานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจ ทัศนคติ ความศรัทธา ความเชื่อมั่นและความสัมพันธ์อันดีระหว่างตำรวจกับประชาชนและหน่วยราชการอื่น เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของตำรวจ ทั้งในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความมั่นคงของชาติ ในปี พ.ศ.2559 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้

จัดทำปฏิบัติการชุมชนสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการบูรณาการงานชุมชนสัมพันธ์และงานการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าด้วยกัน มีการดำเนินการดังนี้[33]

1.1 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปฏิบัติการชุมชนสัมพันธ์ในพื้นที่เป้าหมาย ให้ปฏิบัติงานตลอดปีงบประมาณภายใต้กรอบงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

1.2 การคัดเลือกชุมชนเป้าหมายเพื่อเข้าปฏิบัติงาน ให้พิจารณากำหนดพื้นที่ชุมชนเป้าหมายออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ชุมชนใกล้ตัว และชุมชนไกลตัว และทำการวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญประกอบความต้องการ รวมถึงความพร้อมของประชาชนในชุมชนนั้นๆ โดยเรียงลำดับความสำคัญ ตามระดับปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด และปัญหาความขัดแย้งสูง

1.3 พื้นที่เป้าหมาย ในการปฏิบัติงานชุมชนสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจ จำนวนไม่น้อยกว่า 4,401 หมู่บ้าน/ชุมชน โดยให้ทุกสถานีจะต้องเข้าปฏิบัติงานอย่างน้อยจำนวน 5 หมู่บ้าน/ชุมชน

1.4 การดำเนินการจัดกิจกรรม/โครงการของชุดปฏิบัติการชุมชนสัมพันธ์ให้กำหนดเวลาในการดำเนินงานโดยไม่กระทบต่อการประกอบอาชีพและการประกอบพิธีทางศาสนาของประชาชน

1.5 การฝึกอบรมอาสาสมัครช่วยเหลือกิจการตำรวจ โดยการคัดเลือกประชาชนที่สมัครใจเข้าเป็นสมาชิกอาสาสมัครช่วยเหลือกิจการตำรวจ ร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ จำนวน 477 สถานี (คัดเลือกจากสถานีตำรวจที่มีสถิติการเกิดคดีลักทรัพย์สูงตามลำดับ) สถานีละ 50 คน

1.6 การอบรมเยาวชนสัมพันธ์ มีเป้าหมายให้ความรู้ด้านการป้องกันอาชญากรรม ยาเสพติด การลดอุบัติภัย การลดความขัดแย้ง และการยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์แก่นักเรียนนักศึกษาที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงและมีพฤติกรรมทางลบ

1.7 พัฒนากำลังพลชุดปฏิบัติการชุมชนสัมพันธ์ โดยให้ความรู้ความเข้าใจงานชุมชนสัมพันธ์เพื่อนำไปปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.8 สถานีตำรวจแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนในการให้ข้อมูลและข่าวสารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ยาเสพติดโดยการพัฒนาและขยายโครงการหรือกิจกรรมในรูปแบบต่างๆ

1.9 สถานีตำรวจ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานชุมชนสัมพันธ์และการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจแก่ข้าราชการตำรวจทุกระดับและประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน

1.10 กองบัญชาการ และตำรวจภูธรภาค พัฒนารูปแบบความรู้และเทคโนโลยี เพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ให้เกิดความชัดเจนในวิธีการปฏิบัติ ทั้งสามฝ่ายในการให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือและเอื้ออำนวยในการปฏิบัติ

---

[33]สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. “เรื่อง ให้ใช้แผนปฏิบัติการชุมชนสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน”. (ประกาศ. 2558).

1.11 ทุกหน่วยงานพัฒนารูปแบบการประชาสัมพันธ์ให้ครอบคลุมและทั่วถึงทุกพื้นที่ในเขตรับผิดชอบ

1.12 ให้สถานีตำรวจจัดตั้งหน่วยบริการประชาชนในพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อกระจายการบริการอย่างทั่วถึงตามสภาพพื้นที่และตอบสนองความต้องการของประชาชน

2. การปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วมตามแนวคิดการตำรวจชุมชน

จากสภาพอาชญากรรมและสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชนเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องมีลักษณะของการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับภาคประชาชน รวมทั้งองค์กรเอกชนหรือส่วนราชการอื่นๆ

ก.ต.ช. ได้ออกระเบียบ ก.ต.ช.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ พ.ศ.2549 มีสาระสำคัญ คือ กำหนดลักษณะของการมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการคิด ศึกษา และค้นคว้าหาสภาพและสาเหตุของปัญหาตลอดจนความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน

2. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มและตัดสินใจกำหนดกิจกรรมเพื่อลดและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นและชุมชน

3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และ/หรือ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ และ/หรือการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติตามกิจกรรมเพื่อลดและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นและชุมชน

4. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามการดำเนินกิจกรรม

5. การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและปรับปรุง

ท้องถิ่นและชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
2. ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยของประชาชน
3. ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
4. ด้านการจราจร
5. ด้านการดูแลสาธารณสมบัติ
6. ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 จะกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยและได้มีระเบียบ ก.ต.ช. กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้อย่างครอบคลุมแล้ว รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรอันเป็นกลไกเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ กับองค์กรตำรวจ คือ กต.ตร. ขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนรวมทั้งองค์กรหรือภาคส่วนต่างๆ ก็ยังมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้อาจมีสาเหตุอันเนื่องมาจากความพร้อมของชุมชน ประชาชน

และองค์กรต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ การขาดแคลนงบประมาณและกระบวนการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ในปี พ.ศ.2557 ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 111/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 แก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 7 โดยบัญญัติว่า

> ...ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดระบบการบริหาร การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความปลอดภัยของประชาชนให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและชุมชน โดยต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายงบประมาณและอาสาสมัคร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ต.ช. กำหนด การมีส่วนร่วมขององค์กรส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคเอกชนนั้น...

จะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการด้านมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจระหว่างภาคประชาชนกับองค์กรตำรวจเริ่มต้นจากการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชน โดยอาศัยการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีอันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมให้การสนับสนุนการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยในรูปแบบต่างๆ ผ่านกิจกรรมด้านตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ที่กำหนดให้มีการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตำรวจกับประชาชนมาสู่การมีส่วนร่วมในลักษณะการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผล เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับประชาชนในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยมุ่งเน้นในพื้นที่ชุมชนเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวยังไม่สามารถนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของข้าราชการตำรวจและเป้าหมายการทำงานของหน่วยงานทุกระดับในการทำงานร่วมกับชุมชนและทุกภาคส่วน องค์กรตำรวจมองการมีส่วนร่วมจากประชาชนเฉพาะในมุมของการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ได้แก่ การสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือทรัพยากรการบริหารเพียงเท่านั้น ไม่ให้ความสำคัญกับการร่วมกันคิดหาทางแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นอยู่จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและความสงบเรียบร้อย รวมทั้งการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อตำรวจได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงมีข้อเสนอเพื่อปฏิรูปงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างตำรวจกับประชาชน ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรตำรวจกับภาคส่วนต่างๆ อย่างกว้างขวาง เช่น ส่วนราชการอื่น องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อบูรณาการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โดยมุ่งเน้นที่การป้องกันอาชญากรรมที่สามารถป้องกันได้ที่สาเหตุ เช่น การปรับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ การปรับปรุงกายภาพของอาคารสถานที่เพื่อการป้องกันอาชญากรรม การจัดเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย การกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานประกอบการที่มีความเสี่ยงต่ออาชญากรรม เป็นต้น

2. ให้ความรู้แก่ภาคประชาชน องค์กรและภาคส่วนต่างๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ทำความเข้าใจและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีซึ่งจะเอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกัน ชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างตำรวจกับทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม เนื่องจากปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้นด้วยปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจหลายปัจจัย ตำรวจเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาเพื่อให้อาชญากรรมลดลงได้ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้งให้ความรู้ในการปฏิบัติตนเพื่อป้องกันอาชญากรรม

3. ปรับปรุงองค์กร วิธีการสรรหา คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) รวมทั้งการปรับปรุงบทบาท อำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมเพื่อให้เป็นกลไกในการมีส่วนร่วมทำงานระหว่างตำรวจกับภาคประชาชนเพื่อร่วมกันป้องกันอาชญากรรมในพื้นที่ และร่วมกันกำกับดูแลการปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น

4. ชุมชนควรจะต้องมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของสถานีตำรวจในพื้นที่ของตน ติดตามการดำเนินการตามนโยบายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นๆ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการตำรวจอย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล และการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน (Sense of Belonging) พร้อมจะทุ่มเททรัพยากรเพื่อช่วยเหลืองานตำรวจ อันจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวมอย่างแท้จริงในที่สุด

5. ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับสถานีตำรวจ ระดับกองบังคับการ/ตำรวจภูธรจังหวัด ระดับกองบัญชาการ/ตำรวจภูธรภาค และระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และปรับระบบการบริหารงานภายในเพื่อรองรับแนวคิดการทำงานแบบมีส่วนร่วมและการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนในการรักษาความสงบเรียบร้อยมากกว่ามุ่งเน้นตัวแบบการควบคุมอาชญากรรมเพียงเท่านั้น

สรุป

แม้ว่าองค์กรตำรวจจะมีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง แต่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ยังคงมีปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบททางการเมืองที่เกิดวิกฤติความขัดแย้ง ทำให้องค์กรตำรวจถูกกล่าวหาว่ามีการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เป็นกลาง ถูกฝ่ายการเมืองครอบงำ ส่งผลให้เกิดอิทธิพลต่อการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสาเหตุของปัญหามีหลายประการ ได้แก่ การทุจริตคอรัปชั่นของตำรวจ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของตำรวจ การไม่ให้ความเป็นธรรมและเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย การขาดประสิทธิภาพในการให้บริการ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นวิชาชีพ

จากการศึกษาปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจไทย แนวทางการปฏิรูปตำรวจภายใต้บริบทการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ได้แก่ การทำให้องค์กรตำรวจไม่อยู่ภายใต้การแทรกแซงทาง

การเมือง ปรับปรุงระบบสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตำรวจ ระบบตรวจสอบ กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ปรับปรุงการระบบการบริหารด้านงบประมาณ วัสดุพัสดุ ครุภัณฑ์ อาวุธยุทโธปกรณ์ เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการป้องกันอาชญากรรม การอำนวยความยุติธรรม และการให้บริการประชาชนบนสถานีตำรวจ รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ

บทที่ 5
สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2475 การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยมุ่งให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งมีระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ และสามารถแก้ไขปัญหารวมทั้งพัฒนาประเทศไปสู่ความมั่นคง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลานาน แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่สามารถบรรลุสู่การเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้

องค์กรตำรวจเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการประชาชนรวมถึงการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศ แต่ที่ผ่านมาในอดีต องค์กรตำรวจยังมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่หลายประการ ทั้งนี้ อาจมาจากปัจจัยภายในองค์กรเอง รวมทั้งปัจจัยจากภายนอกองค์กร โดยเฉพาะอำนาจทางการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงการทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย จนเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจในหลายด้าน จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาปัญหาในการบริหารงานบุคคลขององค์กรตำรวจในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย รวมทั้งสาเหตุของปัญหาขององค์กรตำรวจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจที่สอดคล้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งกลไกเพื่อให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยมีขอบเขตด้านเนื้อหาเป็นการศึกษาปัญหาขององค์กรตำรวจ ในช่วงที่มีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยในทศวรรษที่ 2550 (พ.ศ.2550-2559) และเนื้อหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยโดยมุ่งเน้นการศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจ 4 แนวทาง ได้แก่ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเป็นวิชาชีพ การปรับปรุงการระบอบการบริหารและการกระจายอำนาจ การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ

จากการศึกษาพบว่า หลังจากการใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่งของไทยก็เกิดวิกฤติทางการเมืองและสิ้นสุดการใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยการรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 การพัฒนาสถาบันทางการเมืองเกิดขึ้นอีกครั้งโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ซึ่งพยายามแก้ไขจุดบกพร่องและแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนหน้านั้น มีการพัฒนาสถานบันการเมืองในสาระสำคัญ ได้แก่ การจัดโครงสร้างของสถาบันหลักทางการเมืองเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ เพิ่มสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พยายามให้วุฒิสภาปลอดจากการถูกแทรกแซงจาก

ฝ่ายการเมืองโดยเพิ่มให้มีสมาชิกที่มาจากการสรรหา เป็นต้น การเพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น เพิ่มสิทธิขั้นพื้นฐานในการศึกษา เป็นต้น การพัฒนากลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งลดข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ตาม กระบวนการเป็นประชาธิปไตยก็สะดุดอีกครั้งโดยวิกฤติทางการเมืองและการรัฐประหารในปี พ.ศ.2557 ซึ่งมีความพยายามปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างให้ระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสภาพและปัญหาทางการเมืองของไทย รวมทั้งการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะยาว

วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็นมรดกที่ตกทอดมาจากอิทธิพลของความคิดความเชื่อในการปกครองแบบดั้งเดิม ทำให้คนไทยยอมรับสิทธิในการปกครองของผู้มีอำนาจ มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตยหลายประการ ได้แก่ ชอบการใช้อำนาจ นิยมระบบเจ้านายกับลูกน้อง ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ มีการจัดลำดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล รักอิสระ ชอบทำอะไรโดยลำพัง ยึดมั่นในประเพณี ความเชื่อ ค่านิยมดั้งเดิม เป็นต้น ในช่วงทศวรรษที่ 2550 ระบอบการเมืองของไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง ความขัดแย้งมิใช่เป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐเผด็จการกับกลุ่มประชาชนที่ต่อต้านรัฐดังเช่นในอดีต แต่เป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองที่มีฐานมวลชนสนับสนุนทั้งสองฝ่ายและมีการใช้การชุมนุมประท้วงเป็นวิธีการในการต่อสู้ทางการเมือง ตำรวจในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ถูกจัดวางให้อยู่ในฝ่ายหนึ่งของคู่ขัดแย้ง ทำให้มีข้อเสนอว่าตำรวจจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยแสดงความเป็นกลางโดยยึดหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีโครงสร้างหน่วยราชการแบบกึ่งทหาร มีสายการบังคับบัญชา ช่วงการควบคุมที่ชัดเจน มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และองค์กรกำหนดนโยบาย คือ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังพลระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และข้าราชการตำรวจที่มีอยู่มีอายุเฉลี่ยสูงขึ้นซึ่งกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลมีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่นๆ คือใช้วิธีการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือก การบริหารงานด้านงบประมาณมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีสถานีตำรวจเป็นหน่วยงานพื้นฐานหลักในการบังคับใช้กฎหมาย ตั้งแต่การป้องกันระงับยับยั้งมิให้เกิดเหตุอาชญากรรม การรับแจ้งความร้องทุกข์ การสืบสวนสอบสวนเพื่อติดตามตัวผู้กระทำผิดมาสู่กระบวนการยุติธรรม การแบ่งงานส่วนต่างๆ ภายในสถานีตำรวจมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย ประสานงานกันทั้งฝ่ายป้องกันปราบปราม ฝ่ายสืบสวน ฝ่ายสอบสวน ฝ่ายจราจร และฝ่ายอำนวยการ นอกจากนี้ ยังมีการแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นๆ ได้แก่ ส่วนราชการอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน

แม้ว่าจะมีการพัฒนาองค์กรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับพัฒนาระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง แต่ยังปรากฏถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอยู่หลายประการ ได้แก่ การทุจริตคอรัปชั่นของตำรวจ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของตำรวจ ไม่ให้

ความเป็นธรรม มีการเลือกปฏิบัติ และขาดประสิทธิภาพในการให้บริการ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุทั้งจากปัจจัยภายนอกองค์กร เช่น การมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างตำรวจกับผู้ที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง นักการเมืองผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง นโยบายของรัฐที่กดดันต่อการปฏิบัติหน้าที่ ค่านิยมทางสังคม ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย เป็นต้น และปัจจัยภายในองค์กร เช่น รายได้ค่าตอบแทนไม่เพียงพอ ปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ ระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่ไม่มีประสิทธิภาพ การขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหารในด้านต่างๆ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะด้านการปฏิรูป

จากสภาพปัญหาและสาเหตุดังกล่าว จากผลการศึกษา จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปองค์กรตำรวจ เพื่อให้เป็นองค์กรที่สอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนี้

1.1 **การปฏิบัติหน้าที่ให้มีความเป็นวิชาชีพ**

การทำให้งานตำรวจมีความเป็นวิชาชีพ มุ่งเน้นให้เป็นตำรวจที่อุทิศให้การบริการแก่ประชาชน มีความเชี่ยวชาญงานในหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยวิธีการสรรหาคัดเลือกให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมกับอาชีพตำรวจ การพัฒนาทักษะ สมรรถนะ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยึดมั่นในจริยธรรมและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และให้เป็นตำรวจที่ปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชน การจะทำให้องค์กรตำรวจมีลักษณะดังกล่าวได้ มีแนวทางดังนี้

1.1.1 ทำให้องค์กรตำรวจไม่อยู่ภายใต้การแทรกแซงทางการเมือง โดยการปฏิรูปการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์กรตำรวจในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มิให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด การปฏิรูปการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงตำแหน่งผู้บังคับการถึงรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่า เพื่อให้เกิดเอกภาพภายในองค์กรมิให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองและการปฏิรูปการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับล่างลงมา โดยกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ผู้บังคับบัญชาระดับรองลงไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

1.1.2 ปรับปรุงระบบการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการตำรวจ เพื่อให้องค์กรตำรวจมีบุคลากรที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ เห็นควรให้มีการกระจายอำนาจการผลิตข้าราชการตำรวจ ตั้งแต่การควบคุมอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ กระบวนการการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะบรรจุเข้ารับราชการตำรวจไปยังหน่วยงานระดับกองบัญชาการ รวมทั้งปรับปรุงกระบวนการสรรหาเพื่อดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ สร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อวิชาชีพตำรวจและปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกเพื่อมุ่งเน้นการพิจารณาคัดเลือกให้ได้บุคคลที่มีทั้งความรู้ความสามารถ สมรรถนะที่เหมาะสมสำหรับอาชีพตำรวจ ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ที่จะบรรจุเข้ารับราชการตำรวจในสายงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการบังคับใช้กฎหมายโดยต้องผ่านการฝึกอบรมพื้นฐานวิชาชีพตำรวจให้มีความรู้และทักษะการปฏิบัติงาน

1.1.3 การฝึกอบรมระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ จำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับการฝึกอบรมเพิ่มเติมระหว่างปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ คุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการตำรวจทุกสายงานทุกระดับอย่างต่อเนื่อง ปรับปรุงระบบการพัฒนาข้าราชการตำรวจในภาพรวมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยจัดให้มีหลักสูตรการพัฒนาเพื่อเพื่อให้ข้าราชการตำรวจในแต่ละระดับชั้นได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมทุกสายงาน ทั้งผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น และที่สำคัญที่สุดคือผู้ปฏิบัติงาน ชั้นสัญญาบัตรและชั้นประทวน กำหนดให้มีการจัดทำหลักสูตรและจัดการฝึกอบรมหรือพัฒนาด้วยวิธีการต่างๆ อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้มีวิธีการพัฒนาข้าราชการตำรวจด้วยตนเอง ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น E-learning การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และดูงานหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานดี (Best practice) รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจเพื่อการพัฒนาตนเองและมีการฝึกอบรมโดยการปฏิบัติหน้าที่ (On the job training) นอกเหนือจากการฝึกอบรมในห้องเรียนเพิ่มขึ้นในทุกหน่วยงาน เนื่องจากเป็นแนวทางการพัฒนาบุคลากรที่ได้ผลมากที่สุด

1.1.4 ระบบตรวจสอบ กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ควรปรับปรุงระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยผสมผสานระบบการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบจากภายนอกด้วยการปรับปรุงระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนให้มีความโปร่งใส รวมทั้งให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน (Internal Affair) ในหน่วยงานระดับกองบัญชาการ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งในกรณีได้รับเรื่องร้องเรียน และการตรวจสอบการปฏิบัติตามวงรอบปกติเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ปรับปรุงระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์และการตรวจสอบโดยมีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ สามารถติดตามการดำเนินการแก้ไขเรื่องราวต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เปิดเผยข้อมูลการดำเนินการอย่างโปร่งใสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามได้ตลอดเวลา มีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและนำไปสู่การแก้ไขปัญหา

1.2 **การปรับปรุงระบบการบริหาร**

1.2.1 การปรับปรุงการบริหารด้านงบประมาณ การจะทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถปรับปรุงสู่ความเป็นวิชาชีพและปรับปรุงการบริหารและการพัฒนาบุคคลากรได้จำเป็นต้องมีงบประมาณที่เพียงพอ รัฐจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างเพียงพอสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งงบประมาณที่ใช้จัดทำโครงการพัฒนาหน่วยงานการให้บริการประชาชนบนสถานีตำรวจและการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันอาชญากรรมในพื้นที่ และงบประมาณสำหรับการสืบสวนสอบสวนติดตามจับกุมคนร้าย รวมทั้งการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับและวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณให้มีความคล่องตัว เพื่อให้สถานีตำรวจและหน่วยงานต่างๆ สามารถใช้งบประมาณเพื่อการสืบสวนสอบสวนติดตามจับกุมคนร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกระจายอำนาจด้านงบประมาณ เพื่อให้การจัดทำคำของบประมาณ การบริหารงบประมาณสอดคล้องกับเหตุผลความจำเป็นความต้องการของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่

1.2.2 การปรับปรุงการบริหารงานบุคคล เนื่องจากหน้าที่หลักของตำรวจนั้นโดยรวมแล้วก็คือ การให้บริการประชาชนนั่นเอง ดังนั้น ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

จึงควรปรับปรุงการบริหารงานบุคคลโดยปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้มุ่งเน้นการวัดผลจากคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้น ใช้ความพึงพอใจของประชาชนเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงาน และลดความสำคัญของสถิติตัวเลขการจับกุมลง สร้างระบบการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยมีการเปรียบเทียบกับหน่วยงานบริการประชาชนอื่นๆ ในภาครัฐโดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ปรับปรุงรูปแบบและวิธีการคัดเลือกข้าราชการตำรวจโดยมุ่งเน้นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความยินดีและเต็มใจเข้ามาปฏิบัติงานเพื่อรับใช้สังคมและประชาชน รวมทั้งพัฒนาระบบการศึกษาและฝึกอบรมที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่าย และแต่ละระดับชั้น

1.2.3 การปรับปรุงการบริหารด้านวัสดุพัสดุ ครุภัณฑ์ อาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการจัดอุปกรณ์ประจำกายสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นอย่างเพียงพอ โดยกำหนดอัตราการจัดและวางแผนการสรรหาเป็นรายปีอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องจัดอุปกรณ์ประจำหน่วยงาน อุปกรณ์เทคนิคพิเศษ อุปกรณ์ทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ภายในสถานีตำรวจหรือหน่วยปฏิบัติอื่นๆ เช่น รถจักรยานยนต์ รถยนต์ รถบรรทุก อุปกรณ์การตั้งจุดตรวจค้น เป็นต้น ควรกำหนดอัตราการจัดให้เหมาะสมกับแต่ละหน่วยงานแต่ละประเภทและจัดหาให้เพียงพอเช่นเดียวกัน รวมทั้งการพัฒนาระบบข้อมูลด้านพัสดุครุภัณฑ์เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ความต้องการ วางแผนการบำรุงรักษาและจัดหาทดแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 **การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตำรวจ**

1.3.1 การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการป้องกันอาชญากรรม โดยการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักวิธีการป้องกันตนเองจากอาชญากรรม สร้างองค์ความรู้และการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลด้านการป้องกันอาชญากรรม กำหนดช่องทางการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับภาคส่วนต่างๆ ในระดับนโยบายและระดับหน่วยปฏิบัติ โดยอาจจัดตั้งเป็นองค์กรในลักษณะคณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมแห่งชาติเพื่อเป็นช่องทางให้แต่ละภาคส่วนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม เช่น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาชน เป็นต้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีความตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันอาชญากรรม ปรับทัศนคติและแนวความคิดให้ประชาชนและสังคมเข้าใจว่าการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมและเพื่อเผยแพร่แนวคิดในการป้องกันตนเองจากอาชญากรรม การศึกษาพัฒนาสร้างองค์ความรู้และปรับปรุงมาตรการป้องกันอาชญากรรมที่เหมาะสมสำหรับการประยุกต์ใช้โดยประชาชน ให้คำแนะนำ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนยอมรับมาตรการการป้องกันอาชญากรรม ให้ประชาชนรู้จักวิธีการป้องกันตนเองจากอาชญากรรม เป็นศูนย์กลางเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน (Co-ordinate) ระหว่างองค์กรต่างๆ เพื่อให้ความรู้ในการป้องกันอาชญากรรม

1.3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการอำนวยความยุติธรรม โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความยุติธรรม การรับแจ้งความร้องทุกข์จากประชาชนเพื่อให้สามารถสืบสวนติดตามจับกุมคนร้ายและทรัพย์ที่ถูกประทุษร้ายกลับคืนมาได้โดยจัดเป็นทีมงานสืบสวนและสอบสวนและปรับระบบการให้บริการรับแจ้งความให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรมีการปรับปรุงคุณภาพของ

พนักงานสอบสวนโดยพัฒนาสมรรถนะ ปรับปรุงกระบวนการฝึกอบรมพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีทักษะในการติดต่อให้บริการแก่ประชาชน การติดต่อสื่อสาร การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การเจรจาไกล่เกลี่ย ทักษะและวิธีการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในเชิงปฏิบัติ รวมทั้งด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน การกำหนดเส้นทางการเจริญเติบโต การสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ และทีมงานสนับสนุนการสอบสวน ปรับปรุงการทำสำนวนการสอบสวน สร้างระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และบริหารคดี การกระจายงานนิติวิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนการสืบสวนสอบสวนในพื้นที่ต่างๆ และการเพิ่มอำนาจเพื่อไกล่เกลี่ยคดีให้สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย

1.3.3 การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการให้บริการประชาชนบนสถานีตำรวจเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านการรับแจ้งความเรื่องอื่นๆ บนสถานีตำรวจ การขออนุญาตเรื่องต่างๆ เช่น งานทะเบียนคนต่างด้าว การรับแจ้งการชุมนุม การขออนุญาตแสดงมหรสพ เป็นต้น จำเป็นต้องปรับปรุงขั้นตอนการรับบริการและการพิจารณาให้สั้น รวมทั้งการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาช่วยการปฏิบัติงาน

1.4 **การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ**

1.4.1 ปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างตำรวจกับประชาชน ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรตำรวจกับภาคส่วนต่างๆ อย่างกว้างขวาง เช่น ส่วนราชการอื่น องค์กรธุรกิจเอกชน เป็นต้น เพื่อบูรณาการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โดยมุ่งเน้นที่การป้องกันอาชญากรรมที่สามารถป้องกันได้ที่สาเหตุ เช่น การปรับปรุงกายภาพของอาคารสถานที่เพื่อการป้องกันอาชญากรรม การจัดเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เป็นต้น

1.4.2 ให้ความรู้แก่ภาคประชาชน องค์กรและภาคส่วนต่างๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ทำความเข้าใจและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีซึ่งจะเอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกัน ชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างตำรวจกับทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม เนื่องจากปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้นด้วยปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจหลายปัจจัย ตำรวจเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาเพื่อให้อาชญากรรมลดลงได้ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

1.4.3 ปรับปรุงองค์กร วิธีการสรรหา คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) รวมทั้งการปรับปรุงบทบาท อำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมเพื่อให้เป็นกลไกในการมีส่วนร่วมทำงานระหว่างตำรวจกับภาคประชาชนเพื่อร่วมกันป้องกันอาชญากรรมในพื้นที่และร่วมกันกำกับดูแลการปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น

1.4.4 ชุมชนจะต้องมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของสถานีตำรวจในพื้นที่ของตน ติดตามการดำเนินการตามนโยบายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคลและการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน พร้อมจะทุ่มเททรัพยากรเพื่อช่วยเหลืองานตำรวจ อันจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวมอย่างแท้จริงในที่สุด

1.4.5 ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับสถานีตำรวจ ระดับกองบังคับการ/ตำรวจภูธรจังหวัด ระดับกองบัญชาการ/ตำรวจภูธรภาค และระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และปรับระบบการบริหารงานภายในเพื่อรองรับแนวคิดการทำงานแบบมีส่วนร่วมและการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนในการรักษาความสงบเรียบร้อยมากกว่ามุ่งเน้นตัวแบบการควบคุมอาชญากรรม

การจะปฏิรูปองค์กรตำรวจ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องได้รับการผลักดันและร่วมมือกันระหว่าง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในเชิงบริหารในการกำหนดนโยบายและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ฝ่ายองค์กรตำรวจ ซึ่งเป็นผู้จะนำนโยบายการปฏิรูปมาสู่การเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อผลในทางปฏิบัติต่อไป และฝ่ายประชาชนซึ่งสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง โดยการขับเคลื่อนการปฏิรูปจำเป็นต้องมีส่วนร่วมทั้งฝ่ายที่กำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิรูปและผู้บริหารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนำไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในการเปลี่ยนแปลง มีการสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูป กำหนดแผนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ มิฉะนั้นการปฏิรูปองค์กรตำรวจอาจไม่สามารถผลักดันให้เกิดผลได้

2. ข้อเสนอแนะด้านวิชาการ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการสำหรับการศึกษาต่อไป ดังนี้

2.1 การศึกษาประเด็นการปฏิรูปในแต่ละประเด็นโดยเฉพาะ เพื่อเจาะลึกถึงสาเหตุของปัญหา เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ปัญหาด้านการสรรหาและคัดเลือก เป็นต้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

2.2 ศึกษาเชิงปริมาณเพิ่มเติมเพื่อวัดทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นการปฏิรูป และความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจ

2.3 การศึกษาแนวทางการปฏิรูปโดยศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการปฏิรูปงานตำรวจกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารครั้งสำคัญที่ผ่านมา เช่น การใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 การพัฒนาระบบงานตำรวจในช่วงปี พ.ศ.2550 และการปฏิรูปองค์กรตำรวจในช่วงปี พ.ศ.2557-2558 เป็นต้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. รู้ทันทักษิณ 5: สงครามการเมือง. กรุงเทพฯ : ขอคิดด้วยคน, 2552.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. การเมืองไทย : ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ไขปัญหา. กรุงเทพฯ : ปัญญาชน, 2555.

ธีรยุทธ บุญมี. ความคิดสองทศวรรษ. กรุงเทพฯ : มติชน, 2550.

ปราบปราม, กองบังคับการ. ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน. อ่างทอง : มปป.

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. การบริหารงานตำรวจ. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2530.

ลิขิต ธีรเวคิน. การเมืองการปกครองของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สมเกียรติ อัศวิษณุ. ปัญหาการบริหารงานตำรวจ. กรุงเทพฯ : 69การพิมพ์, 2557.

สุวรรณ สุวรรณเวโช. ประวัติและวิวัฒนาการของตำรวจไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2539.

วิทยานิพนธ์ และรายงานการวิจัย

เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, ปรีดา สถาวร และประเสริฐ พัฒนผลไพบูลย์. “การศึกษามาตรการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขต กรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ”, รายงานการวิจัย, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554.

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. “แนวคิดการจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจโดยการรับเรื่องร้องทุกข์”, รายงานการศึกษา, 2551.

ตำรวจแห่งชาติ, สำนักงาน และมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. “รายงานผลการศึกษาโครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนด้านต่างๆ ของข้าราชการตำรวจ”, รายงานผลการศึกษา. 2555.

นพดล เพ็ชรคำ. “การเมืองกับตำรวจ”, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

กฎหมาย

“ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติลงวันที่ 5 ตุลาคม 2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132, 5 ตุลาคม 2558.

“ประกาศรวมกรมพลตระเวนกับกรมตำรวจภูธรเปนกรมเดียวกัน”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 41, 17 ตุลาคม 2458.

"พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541", ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 115, 16 ตุลาคม 2541.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กรรมาธิการ 2 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและกิจการตำรวจ, สำนัก. "สรุปผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติของคณะอนุกรรมาธิการกิจการตำรวจ". เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ". 2558.

การตำรวจ, วิทยาลัย. "หุ้นส่วนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม: ศึกษากรณีคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ในพื้นที่เสี่ยงในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล". เอกสารเผยแพร่, วิทยาลัยการตำรวจ. 2558.

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ. "รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยรากเหง้าของความขัดแย้งสู่ทางออกเพื่อความปรองดอง". เอกสารเผยแพร่. คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ. 2555.

ไชยันต์ ไชยพร. "แนวคิดทางการเมืองและสังคม". เอกสารเผยแพร่. ประมวลสาระและแนวการศึกษา. มปป.

ดำรงศักดิ์ กิตติประภัสร์. "ข้อมูลจากการศึกษาดูงานตำรวจรัฐบาวาเรียน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี". เอกสารส่วนบุคคล. สรุปผลการแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการสรรหาคัดเลือกและการพัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจ. 2558.

ตำรวจ, กรม. คู่มือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. 2541.

ตำรวจแห่งชาติ, สำนักงาน. "ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2557-2566". เอกสารเผยแพร่. 2556.

ตำรวจแห่งชาติ, สำนักงาน. "เรื่อง ให้ใช้แผนปฏิบัติการชุมชนสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน". ประกาศ. 2558.

ถวิล วดีบุรีกุล และเลิศพร อุดมพงษ์. "การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญ". เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญ. 2558.

ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์. "พลังของการเปิดเผยข้อมูลเสริมกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐในความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย". เอกสารการประชุมวิชาการ. สถาบันพระปกเกล้า. 2555.

พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์. "ชนชั้นล่างในเมืองและชนบทคือทัพหลวงของประชาธิปไตย." เอกสารเผยแพร่. ประชาไทย. 2007.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. "การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย". เอกสารเผยแพร่. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2557.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. “พัฒนาประชาธิปไตย ... พัฒนาการเมืองไทย”. เอกสารเผยแพร่. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2554.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “สรุปผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติของคณะอนุกรรมาธิการกิจการตำรวจ”. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. 2558.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons /con2550-4point.pdf, 2558.

ปรีดา สถาวร. “รับน้องตำรวจใหม่ไทยกับการสรรหาและคัดเลือกตำรวจเยอรมัน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://preeda44.blogspot.com/2015_11_01_archive.html, 2560.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “แผนการแก้ปัญหาคอรัปชั่นในระบบราชการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~ppasuk/paenkan.doc, 2560.

โพสต์ทูเดย์. “นิด้าโพลเผยประชาชนแนะเร่งปฏิรูป การศึกษา-การเมือง-กระบวนการยุติธรรม-ตำรวจ-ระบบราชการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.posttoday.com /politic/ 402258, 2560.

อดุลย์ ณรงค์ศักดิ์ และสุมนทิพย์ จิตสว่าง. “จริยธรรมในวิชาชีพตำรวจ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://rescom.trf.or.th/display/keydefault.aspx?id_colum=3198, 2560.

ภาษาต่างประเทศ

David A. Wilson. Politics in Thailand. (New York: Cornell University Press, 1996).

Juan J. Linz and Alfred Stepan. Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. (Maryland : The John Hopkins University Press, 1996).

Marc Saxer. In the vertigo of change: How to resolve Thailand’s transformation crisis. (Bangkok : Nd).

Thomas Barker, Ronald D. Hunter and Jeffery P. Rush. Police Systems and Practices: An Introduction. (New Jersey : Prentice Hall Career & Technology, 1994).

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ พลตำรวจโท ดำรงศักดิ์ กิตติประภัสร์

วัน เดือน ปีเกิด 3 กันยายน 2506

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต โรงเรียนนายร้อยตำรวจ นรต.รุ่นที่ 38
ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต City University สหรัฐอเมริกา
หลักสูตรวิทยาการตำรวจและการสืบสวนสอบสวนโดยใช้เทคโนโลยีใหม่
หลักสูตร Pacific Training Initiative (PTI) ของ FBI
หลักสูตรการควบคุมฝูงชน ของ Tacoma Police Department, USA.
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมเชิงรุกแบบบูรณาการ กระทรวงยุติธรรม
หลักสูตรผู้กำกับการ รุ่นที่ 38 สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ
หลักสูตรการบริหารงานตำรวจชั้นสูง รุ่นที่ 27 สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ
หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 19 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า

ประวัติการทำงานโดยย่อ

1 ก.พ.2528	รอง สวส.สน.พลับพลาไชย 2
16 ม.ค.2533	นว.ผบก.น.เหนือ
16 ก.พ.2537	สว.ผ.ทะเบียนพล กก.กพ.บก.อก.บช.ก.
1 เม.ย.2541	นว.ผู้ช่วย อ.ตร.
5 ก.ค.2542	รอง ผกก.ป.สน.บางรัก
16 พ.ค.2543	นว.(สบ.4) รอง ผบ.ตร.
16 ธ.ค.2545	ผกก.สน.คลองตัน
1 พ.ย.2548	รอง ผบก.อก.บช.น.
25 พ.ย.2552	ผบก.ภ.จว.อำนาจเจริญ
1 ต.ค.2555	รอง ผบช.ภ.5
1 ต.ค.2557	ผบช.สกพ.
1 ต.ค.2558	ผบช.สทส.

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บัญชาการสำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การปฏิรูปองค์กรตำรวจกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

ผู้วิจัย พลตำรวจโท ดำรงศักดิ์ กิตติประภัสร์ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 59

ตำแหน่ง ผู้บัญชาการ สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตำรวจมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและตรวจตราป้องกันเหตุร้ายในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งจากลักษณะงานที่ต้องมีความเกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับประชาชน ทำให้สังคมมีความคาดหวังต่อการปฏิบัติงานของตำรวจค่อนข้างสูง ตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง องค์กรตำรวจก็มีการพัฒนามาเป็นลำดับ นอกจากการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศแล้ว องค์กรตำรวจยังเป็นสถาบันซึ่งมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจนิยมใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนอำนาจทางการเมือง ซึ่งการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมือง พบว่าอยู่ในลักษณะที่เกื้อกูลกัน กล่าวคือ นักการเมืองต้องการใช้กิจการตำรวจสนับสนุนอำนาจทางการเมือง ในขณะเดียวกันตำรวจต้องการอำนาจจากนักการเมือง สร้างความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ตำรวจ ซึ่งการถูกแทรกแซงจากอำนาจภายนอกนี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาและให้บริการประชาชน ซึ่งในขณะที่ประชาชนมีความคาดหวังว่าจะได้รับการบริการที่ดี ทั้งในด้านการรักษาความปลอดภัยและการอำนวยความยุติธรรมนั้น อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาดูเหมือนว่าองค์กรตำรวจจะไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนได้ เนื่องจากมีเสียงวิจารณ์การทำงานของตำรวจอยู่เสมอ แม้ตำรวจต้องทำงานอย่างหนักภายใต้ความเสี่ยงที่มากกว่าข้าราชการทั่วไป แต่ยังพบว่าประชาชนจำนวนมากต้องการให้มีการปฏิรูปตำรวจ

การปฏิบัติงานของตำรวจเป็นตัวชี้วัดประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง และกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจ มักจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงองค์กรตำรวจ ภายใต้การพัฒนาการเมืองเพื่อให้เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งไม่อาจจำกัดอยู่เฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรหรือการพัฒนางานด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและให้บริการประชาชนเพียงเท่านั้น แต่การทำหน้าที่ของตำรวจในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ส่งเสริมให้เกิดการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างเป็นธรรมอีกด้วย ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการปฏิรูปองค์กรตำรวจและการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย เพื่อศึกษาลักษณะปัญหาขององค์กรตำรวจและปัจจัยทางการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกัน เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาในการบริหารงานตำรวจ ในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย รวมทั้งสาเหตุของปัญหาในการบริหารงานซึ่งสืบเนื่องมาจากระบบการเมืองไทย

2. เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจที่สอดคล้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเสนอกลไกที่ทำให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจเกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้ตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่และให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาปัญหาขององค์กรตำรวจเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย ในช่วงทศวรรษที่ 2550 (พ.ศ.2550-2559) และเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยมีหน่วยในการศึกษาวิเคราะห์ (Unit of Analysis) คือ ระบบการเมืองไทย และองค์กรตำรวจในภาพรวม

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยศึกษาจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ได้แก่ หนังสือ ตำรา เอกสารทางราชการ รายงานการประชุม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยนำมารวบรวม วิเคราะห์ เปรียบเทียบ และนำเสนออย่างเป็นระบบ เสนอแนะแนวทางและมีบทสรุปที่ชัดเจน และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูง เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดในการบริหารงาน การปรับปรุง และการพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ผลการวิจัย

วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็นมรดกที่ตกทอดมาจากอิทธิพลของความคิด ความเชื่อในการปกครองแบบดั้งเดิม ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยหลายประการ ในช่วงทศวรรษที่ 2550 ระบอบการเมืองของไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง มีการใช้การชุมนุมประท้วงเป็นวิธีการในการต่อสู้ ตำรวจในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ถูกจัดวางให้อยู่ในฝ่ายหนึ่งของคู่ขัดแย้ง ทำให้เป็นที่จับตามองและถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ยุติธรรม เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีโครงสร้างหน่วยราชการแบบกึ่งทหาร มีสายการบังคับบัญชา ช่วงการควบคุมที่ชัดเจน ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลมีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่นๆ คือ ใช้วิธีการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือก การบริหารงานด้านงบประมาณมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการตำรวจ แม้ว่าจะมีการพัฒนาองค์กรตำรวจเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง แต่ยังปรากฏถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอยู่หลายประการ ได้แก่ การทุจริตคอรัปชั่นของตำรวจ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของตำรวจ ไม่ให้ความเป็นธรรม มีการเลือกปฏิบัติ และขาดประสิทธิภาพในการให้บริการ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุทั้งจากปัจจัยภายนอกองค์กร และปัจจัยภายในองค์กร

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะด้านการปฏิรูป

1.1 **การปฏิบัติหน้าที่ให้มีความเป็นวิชาชีพ**

การทำให้งานตำรวจมีความเป็นวิชาชีพ มุ่งเน้นให้เป็นตำรวจที่อุทิศให้การบริการแก่ประชาชน มีความเชี่ยวชาญงานในหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม พัฒนาทักษะ สมรรถนะ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยึดมั่นในจริยธรรมและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชน การจะทำให้องค์กรตำรวจมีลักษณะดังกล่าวได้ มีแนวทางดังนี้

1.1.1 ทำให้องค์กรตำรวจไม่อยู่ภายใต้การแทรกแซงทางการเมือง โดยการปฏิรูปการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์กรตำรวจในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มิให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เกิดเอกภาพภายในองค์กร และกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ผู้บังคับบัญชาระดับรองลงไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

1.1.2 ปรับปรุงระบบการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการตำรวจ เพื่อให้องค์กรตำรวจมีบุคลากรที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ เห็นควรให้มีการกระจายอำนาจการผลิตข้าราชการตำรวจ ตั้งแต่การควบคุมอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ กระบวนการการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่ไปยังหน่วยงานระดับกองบัญชาการ รวมทั้งปรับปรุงกระบวนการสรรหา และคัดเลือกเพื่อให้สามารถคัดสรรบุคคลที่มีทั้งความรู้ ความสามารถ และสมรรถนะที่เหมาะสมสำหรับอาชีพตำรวจ ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ที่จะบรรจุเข้ารับราชการตำรวจในสายงานต่างๆ ต้องผ่านการฝึกอบรมพื้นฐานให้มีความรู้และทักษะสำหรับใช้ในการปฏิบัติงาน

1.1.3 การฝึกอบรมระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ จำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับการฝึกอบรมเพิ่มเติมระหว่างปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ คุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการตำรวจทุกสายงานทุกระดับอย่างต่อเนื่อง กำหนดให้มีการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมหรือพัฒนาอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจพัฒนาตนเองด้วยวิธีการต่างๆ เช่น E-learning การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และดูงานหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานดี และมีการฝึกอบรมในภาคปฏิบัตินอกเหนือจากการฝึกอบรมในห้องเรียนเพิ่มขึ้นในทุกหน่วยงาน

1.1.4 ระบบตรวจสอบ กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ควรปรับปรุงระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยผสมผสานระบบการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบจากภายนอก ที่ปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส ปรับปรุงระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์และการตรวจสอบที่เป็นระบบ ประชาชนสามารถติดตามการดำเนินการแก้ไขเรื่องราวต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและนำไปสู่การแก้ไขปัญหา

1.2 **การปรับปรุงระบบการบริหาร**

1.2.1 การปรับปรุงการบริหารด้านงบประมาณ รัฐจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายทั้งงบประมาณที่ใช้จัดทำโครงการพัฒนาหน่วยงาน การให้บริการประชาชน และการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันอาชญากรรม งบประมาณสำหรับการสืบสวนสอบสวนติดตามจับกุมคนร้าย

รวมทั้งการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ และวิธีการเบิกจ่ายงบประมาณให้มีความคล่องตัว เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถใช้งบประมาณเพื่อปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกระจายอำนาจการจัดทำคำขอ และบริหารงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลความจำเป็นและความต้องการของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่

1.2.2 การปรับปรุงการบริหารงานบุคคล ควรเปลี่ยนแปลงระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้มุ่งเน้นการวัดผลจากคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้น ใช้ความพึงพอใจของประชาชนเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานและความสามารถของหัวหน้าหน่วยงานในแต่ละพื้นที่ โดยมีการเปรียบเทียบตามระยะเวลา เพื่อให้เกิดการแข่งขันกับตนเอง เช่น มีการประเมินผลความพึงพอใจประจำปี และเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจในแต่ละปีว่ามีมากขึ้นหรือน้อยลง โดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ปรับปรุงรูปแบบ และวิธีการคัดเลือกข้าราชการตำรวจ โดยมุ่งเน้นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความยินดีและเต็มใจเข้ามาปฏิบัติงานเพื่อรับใช้สังคมและประชาชน รวมทั้งพัฒนาระบบการศึกษาและฝึกอบรมที่มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่าย และแต่ละระดับชั้น

1.2.3 การปรับปรุงการบริหารด้านวัสดุพัสดุ ครุภัณฑ์ อาวุธยุทโธปกรณ์ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการจัดอุปกรณ์ประจำกายสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ โดยกำหนดอัตราการจัดและวางแผนการสรรหาเป็นรายปีอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องจัดอุปกรณ์ประจำหน่วยงาน อุปกรณ์เทคนิคพิเศษ อุปกรณ์ทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ตามอัตราที่เหมาะสมกับหน่วยงาน รวมทั้งการพัฒนาระบบข้อมูลพัสดุครุภัณฑ์ให้สามารถวิเคราะห์ความต้องการ แผนการบำรุงรักษา จัดหาทดแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.4 พัฒนาระบบงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสารเพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถดำเนินการได้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาพัฒนาระบบฐานข้อมูลซึ่งจะทำให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลที่กระจัดกระจายเข้ามาอยู่ในฐานข้อมูลเดียวกัน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงและเรียกใช้ข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ สามารถนำข้อมูลในระบบมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบผลที่ได้เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร รวมทั้งการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลประเภทต่างๆ รวมทั้งติดต่อกับหน่วยงานที่ต้องการได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

1.3 **การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตำรวจ**

1.3.1 การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการป้องกันอาชญากรรม สร้างองค์ความรู้และการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลด้านการป้องกันอาชญากรรม กำหนดช่องทางการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับภาคส่วนต่างๆ ในระดับนโยบายและระดับหน่วยปฏิบัติ โดยจัดตั้งเป็นองค์กรในลักษณะคณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันอาชญากรรม ปรับทัศนคติและแนวความคิดให้ประชาชนและสังคมเข้าใจว่าการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคม ให้คำแนะนำ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนยอมรับมาตรการการป้องกันอาชญากรรม เป็นศูนย์กลางเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ เพื่อให้ความรู้ในการป้องกันอาชญากรรม

1.3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการอำนวยความยุติธรรม โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความยุติธรรม มีการปรับปรุงคุณภาพของพนักงานสอบสวนโดยพัฒนาสมรรถนะ ปรับปรุงกระบวนการฝึกอบรมพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีทักษะในการติดต่อให้บริการแก่ประชาชน การติดต่อสื่อสาร การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การเจรจาไกล่เกลี่ย ทักษะและวิธีการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในเชิงปฏิบัติ รวมทั้งด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณ กำหนดเส้นทางการเจริญเติบโตให้เหมาะสม ปรับปรุงการทำสำนวน สร้างระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และบริหารคดี การกระจายงานนิติวิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนการสืบสวนสอบสวนในพื้นที่ต่างๆ และการเพิ่มอำนาจเพื่อไกล่เกลี่ยคดีตามกฎหมาย

1.3.3 การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการให้บริการประชาชนบนสถานีตำรวจเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านการรับแจ้งความเรื่องอื่นๆ บนสถานีตำรวจ การขออนุญาตเรื่องต่างๆ ปรับปรุงขั้นตอนการรับบริการและการพิจารณาให้สั้น รวมทั้งการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้

1.4 **การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ**

1.4.1 ปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างตำรวจกับประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรตำรวจกับภาคส่วนต่างๆ อย่างกว้างขวาง เช่น ส่วนราชการอื่น องค์กรธุรกิจเอกชน เป็นต้น เพื่อบูรณาการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โดยมุ่งเน้นที่การป้องกันอาชญากรรมที่สามารถป้องกันได้ที่สาเหตุ เช่น การปรับปรุงกายภาพของอาคารสถานที่เพื่อการป้องกันอาชญากรรม การจัดเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เป็นต้น

1.4.2 ให้ความรู้แก่ประชาชน องค์กรและภาคส่วนต่างๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ ทำความเข้าใจและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีซึ่งจะเอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกัน ชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม

1.4.3 ปรับปรุงองค์กร วิธีการสรรหา คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) รวมทั้งการปรับปรุงบทบาท อำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมเพื่อให้เป็นกลไกในการมีส่วนร่วมทำงานระหว่างตำรวจกับภาคประชาชนเพื่อร่วมกันป้องกันอาชญากรรมในพื้นที่และร่วมกันกำกับดูแลการปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น

1.4.4 ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยงานแต่ละระดับ และปรับระบบการบริหารงานภายในเพื่อรองรับแนวคิดการทำงานแบบมีส่วนร่วมและการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน โดยให้ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสประเมินผลการปฏิบัติงาน และจัดทำดัชนีชี้วัดความพึงพอใจของประชาชนต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ รวมทั้งหัวหน้าหน่วยในเขตพื้นที่นั้นๆ

2. ข้อเสนอแนะด้านวิชาการ

2.1 การศึกษาประเด็นการปฏิรูปในแต่ละประเด็นโดยเฉพาะ เพื่อเจาะลึกถึงสาเหตุของปัญหา เช่น ปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาการบริหารงานบุคคล เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

2.2 ศึกษาเชิงปริมาณเพิ่มเติมเพื่อวัดทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นการปฏิรูป และความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจ

2.3 การศึกษาแนวทางการปฏิรูปโดยศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการปฏิรูปงานตำรวจกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารครั้งสำคัญที่ผ่านมา