

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามหลักธรรมาภิบาล
Police Commissioner General Appointment According to the
Good Governance Principle

จัดทำโดย พลตำรวจเอก เอก อังสนานนท์
รหัส ๕๑

รายงานนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาชนชน รุ่นที่ ๑
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

เรื่อง การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามหลักธรรมาภิบาล
**Police Commissioner General Appointment According to the
Good Governance Principle**

จัดทำโดย พลตำรวจเอก เอก อังสนานนท์
รหัส ๕๑

รายงานนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาชนชน รุ่นที่ ๑
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

บทคัดย่อ

ในยุคที่ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติรุนแรง และยุคแห่งการทำลายในการบริหารรัฐกิจยุคใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติยังมีทวีความสำคัญยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่มีควบคุมองค์กรในระบบราชการที่ใหญ่ที่สุด และมีกำลังพลกว่า ๒๑๐,๐๐๐ คน แล้ว ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ยังจะต้องได้รับการคัดสรรอย่างมีหลักประกันเกี่ยวกับคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารราชการขององค์กรตำรวจเป็นอย่างดี ซึ่งจะต้องเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนและตำรวจด้วยกันเองด้วย

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘(๔),(๕) ที่กำหนดให้รัฐจะต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐในการบริการประชาชน แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานองค์กรตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ กลับให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวในการคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจที่มียศพลตำรวจเอกเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ให้ความเห็นชอบเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ ซึ่งถ้าหากเปรียบเทียบกับ การแต่งตั้งระดับรองลงไปแล้ว จะพบว่าจะต้องเป็นไปตาม กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้ง ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๓๑ กำหนดขึ้นอย่างชัดเจน

งานวิจัยจึงเห็นว่า กระบวนการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล และเห็นควรนำกฎเกณฑ์การแต่งตั้งตามหลักคุณธรรมมาประยุกต์ใช้เช่นเดียวกับการแต่งตั้งระดับสารวัตรขึ้นไปจนถึงรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และควรนำหลักเกณฑ์วิธีการที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกหัวหน้าตำรวจในอเมริกาและญี่ปุ่นมาใช้ด้วย

Abstract

Due to the current crisis of transnational crime and the challenge of the new public administration, the Police Commissioner General becomes more exponential critical to success in crime suppression and protect the public order. Moreover, Police Commissioner General must exercise his power over the 210,000 personnel and over 70,000 million bath, while this largest bureaucratic organization subject to crisis of corruption and lost public trust. Therefore, the Commission must be both publicly acceptable and respectful among the police peer.

This research indicates that the current rule to select and appoint the Police Commissioner General is incongruent with the Good Government principle and maybe constitutional as well. According to the Constitution of Thailand B.E.2550, article 78(4),(5), stating that the state must provide and exercise the power to compatible with the Good Government Principle to champion effectiveness and efficiency of the bureaucratic organization, this provision is binding to the Government in the selecting and appointing the Police Commissioner General to boots. Indeed, the Prime Minister, the highest commander of Police Force, is entitled under the Police Act of B.E.2547, to select the name of the General Police, and propose to the National Police Committee, article 16 of Police Act, for approval and ratify the nominee to be Police Commissioner General.

This process lacks the participatory process both by the police peer group and the public opinion. In addition, there is no any rule to guide the Prime Minister how to select the Police Commissioner Nominee to assure the effectiveness and the efficiency of the new highest commander of Police Force, while the selection process of the subordinates of the Police Commissioner General is under the strict rule of the Personnel Police Committee under the Police Act of article 31.

The finding of this research is that at least there must apply the same rule applied to subordinators of the Police Commissioner General under the strict law as well. The rule to select and promote the American Police Chief system and Japanese Public Safety Commission system might be also taken in account in selection and promotion process too.

บทนำ

๑. ปัญหาและที่มาของการศึกษา

การบริหารรัฐกิจในปัจจุบัน ต้องประสบกับกระแสความท้าทายที่มาจากการเปลี่ยนแปลงใน กระบวนทัศน์แห่งกระแสอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ ข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีสารสนเทศ ผสมผสานกับ กระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย จนกระทั่งการตัดสินใจในการเลือกและ ดำเนินนโยบายสาธารณะ ทำให้การบริหารงานภาครัฐ จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสดังกล่าว ซึ่ง แตกต่างจากการบริหารรัฐกิจตามประเพณีนิยมดั้งเดิม (Old tradition model) อย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ การบริหารภาครัฐยังต้องประสบกับสภาวะการบริหารงานของภาคเอกชนที่มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูง และมีความคุ้มค่าของการลงทุนต่อหน่วย (Unit Cost) กว่าภาครัฐอย่างเทียบไม่ได้ โดยเฉพาะหน่วยงานราชการที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ของประเทศ ที่ไม่อาจจะคำนวณความคุ้มค่าทางด้านงบประมาณได้โดยตรงในลักษณะเดียวกับการ บริหารงานภาคเอกชน ยิ่งต้องประสบกับคำถามจากประชาชนและสังคมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ หน่วยงานดังกล่าวยังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ยิ่งทำให้ ประชาชนตั้งคำถามต่อการดำรงอยู่และการพัฒนาหน่วยงานดังกล่าวให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับความ ต้องการของชุมชนและสังคมตามแนวคิดประชาธิปไตยและการบริหารงานสมัยใหม่

องค์กรตำรวจไทย เป็นหน่วยงานราชการหน่วยงานหนึ่งที่รัฐทุ่มเทงบประมาณจำนวนมาก ประมาณเกือบ ๙๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อไป เป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่ประสบกับปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรตำรวจในการอำนวยความสะดวกให้แก่ ประชาชน การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการให้บริการประชาชนและชุมชน แม้องค์กรตำรวจจะ ได้พยายามกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม โดย กำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) ขึ้นมาในทุกระดับตั้งแต่ระดับสถานี ตำรวจ จนถึงระดับกองบัญชาการ แต่ในทางข้อเท็จจริง กต.ตร. ก็มีบทบาทจำกัดในการกำหนดนโยบาย สาธารณะนโยบายสาธารณะ (public policy) ที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจในทุก ๆ ขั้นตอน ซึ่งล้วนแต่มี ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคมทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกผู้นำองค์กรตำรวจ หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินั้น ประชาชน และองค์กรที่ได้รับการคัดเลือกมาตรวจสอบการบริหารงาน ตำรวจ คือ กต.ตร. ตลอดจนคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการ ตำรวจ หรือ ก.ตร. ต่างก็ไม่มีโอกาสได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการคัดเลือกการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเลย ซึ่งกรณีนี้ อาจจะถือว่าได้ว่า ไม่สอดคล้องกับกระแสการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New public administration : New PA) และแนวคิดประชาธิปไตยแนวทางใหม่หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ที่รัฐจะต้องบริหารงานด้วยความโปร่งใส สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและ

หลักนิติรัฐ โดยรัฐบาลจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยแจ้งชัด หรือโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองไว้ตาม มาตรา ๒๗, ๒๘ และมาตรา ๒๙ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐ จะต้องบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบาย ดังที่ปรากฏใน มาตรา ๗๘ (๔), (๕) กล่าวคือ รัฐจะต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็น แนวทางในการปฏิบัติราชการ ประชาชนเรียกร้องวิธีการจัดการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องกับสังคม ประชาธิปไตย และการยึดหลักธรรมาภิบาล หรือบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ เพื่อการจัดทำและการ ให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบสวนได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาวิธีการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเพียง ผู้เดียวในการ พิจารณารายชื่อข้าราชการตำรวจที่มียศพลตำรวจเอก เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ให้ความเห็นชอบ ตามนัย มาตรา ๕๓(๑) ประกอบมาตรา ๑๘(๑) แห่ง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ โดยไม่มีกระบวนการใด ๆ ที่จะแสดงให้เห็นว่าสอดคล้องกับหลักการตามหลักทฤษฎี Good Governance และรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๘(๔), (๕) ข้างต้นแต่ประการใด กระบวนการดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นถึงการหมิ่นเหม่และสุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยบิดผัน อีกทั้งยังกระทบต่อความ น่าเชื่อถือและความชอบธรรมในการแต่งตั้งผู้นำขององค์กรตำรวจ ที่สามารถใช้อำนาจกระทบกระเทือน ต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง แต่กระบวนการแต่งตั้งกลับละเลยเรื่องความเป็นธรรมหรือ โปร่งใส ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่ประกันหลักความรู้ความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินให้มี ประสิทธิภาพตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไปทั้งสิ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาวิจัยจึงได้นำเสนอปัญหา ดังกล่าวว่าจะมีระบบการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ดูแล ความ สงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน รวมถึงการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ตำรวจในองค์กรแห่งนี้ดีกว่าสองแสนกว่าคนอย่างไร ทำอย่างไรจึงทำให้กระบวนการแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) จะสามารถประกันได้ว่าจะได้ผู้นำองค์กรที่มีความรู้ ความสามารถ ตามหลักคุณธรรม และหลักธรรมาภิบาลข้างต้น อีกทั้งยัง สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยระบบ ผู้แทนที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี ผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหาร มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในการบริหารราชการตามรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ไม่ใช่ เพียงการใช้ดุลพินิจที่กว้างขวางในการเสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปยัง ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาให้ ความเห็นชอบ โดย ก.ต.ช. ไม่อาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ นอกจากจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ซึ่งในบางยุคสมัย ก็จะมีปัญหาที่นายกรัฐมนตรี ไม่สามารถเสนอบุคคลที่เป็นที่ยอมรับจาก ก.ต.ช. หรือ ในกรณีที่มีปัจจัยอื่นแทรกแซงจนกระทั่ง ก.ต.ช. ไม่อาจลงมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อ

ได้ ก็จะทำให้องค์กรตำรวจขาดผู้นำองค์กร และการบริหารราชการติดขัดไปอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๓ ได้มีความพยายามเสนอผู้ที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีความเหมาะสมเป็น ผบ.ตร. แต่ ก.ต.ช. ไม่เห็นชอบ จึงไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวตามที่ต้องการได้ ท้ายที่สุด ก็ไม่ได้เสนอแต่งตั้งผู้ใดเป็น ผบ.ตร. แต่ได้มีคำสั่งให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่ไม่ได้รับความเห็นชอบนั้นเป็นผู้รักษาราชการแทน ผบ.ตร. โดยปล่อยให้ตำแหน่ง ผบ.ตร. ซึ่งเป็นตำแหน่งหลักในด้านการบังคับใช้กฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมว่างลงเป็นเวลาเกือบ ๑ ปีเต็มเลยทีเดียว ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติขาดผู้นำที่แท้จริง ในขณะเดียวกัน โดยวัฒนธรรมองค์กรตำรวจ ก็ยังทำให้การสั่งการของรักษาราชการแทน ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ เพราะอาจมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำองค์กรได้ตลอดเวลา ซึ่งในขณะนั้นก็มีข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนให้ขึ้นดำรงตำแหน่ง ผบ.ตร. เช่นเดียวกัน ทำให้ข้าราชการตำรวจจึงถูกแบ่งเป็นหลายฝ่าย แต่ละฝ่ายก็มุ่งมั่นที่จะเข้าสู่ผู้อำนวยการดังกล่าว ทำให้การแก้ไขปัญหาสังคมและประชาชนถูกละเลยไปอย่างมาก

นอกจากปัญหาที่ ก.ต.ช. ไม่เห็นชอบข้างต้น ซึ่งปกติแทบจะไม่มีโอกาสเกิดขึ้น เพราะหากพิจารณาจากองค์กรประกอบ ก.ต.ช. ทั้งหมดแล้ว ล้วนอยู่ในการครอบงำของนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น หากพิจารณาในแง่ของกระบวนการประกันวิสัยทัศน์ คุณภาพและความรู้ความสามารถของ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแล้ว ก็ยังไม่พบมีกระบวนการใด ๆ ที่จะกำหนดวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติ จำนวนรายชื่อ และกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าว รวมถึงยังไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือวุฒิสภาอีกด้วย นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังสามารถปลดผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย บริหารราชการแผ่นดินได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก ก.ต.ช. แต่ประการใดอีกด้วย ซึ่งล้วนแต่กระทบต่อหลักประกันความมั่นคงในตำแหน่ง ซึ่งทำให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอยู่ในภาวะยอมจำนนต่อฝ่ายการเมืองโดยไม่ต้องคำนึงถึงความสำเร็จในภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีต่อประชาชนแต่ประการใด แต่จะให้ความสำคัญต่อการตอบสนองทางการเมืองเพื่อความมั่นคงในตำแหน่งของตนเองเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงควรนำแนวคิดของหลักกฎหมาย และธรรมาภิบาลมาใช้ในการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มาใช้เป็นกรอบในการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางในการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อไป

๒. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๒.๑ ศึกษา แนวคิด หลักการ ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขณะปัจจุบัน

๒.๒ ศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกับผู้บัญชาการตำรวจของต่างชาติ

๒.๓ ศึกษา วิเคราะห์แนวทางในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามหลักธรรมาภิบาล

๓.ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในขอบเขตการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เปรียบเทียบกับต่างประเทศที่มีระบบงานตำรวจที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย รวมถึงการแต่งตั้งผู้นำองค์กรระดับสำคัญ ๆ ในต่างประเทศ ตลอดจนการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กับตำแหน่งผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรมส่วนต่าง ๆ

๔.วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เน้นการวิจัยเอกสาร ผลงานทางวิชาการ เช่น ตำราและบทความทั้งในและต่างประเทศและรายงานการสัมมนา บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ

๕.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๕.๑ ทำให้ทราบถึง แนวคิด หลักการ ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขณะปัจจุบัน

๕.๒ สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกับผู้บัญชาการตำรวจของต่างชาติ รวมถึงการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในสายงานกระบวนการยุติธรรมในองค์กรอื่น ๆ

๕.๓ สามารถเสนอแนวทางในการเสนอปรับปรุงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ดียิ่งขึ้น

บทที่ ๒

แนวคิด หลักการ ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ ๒ นี้ จะกล่าวถึงหลักการแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดองค์กรตำรวจ ซึ่งจะมีปัจจัยด้านวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และปรัชญาการเมืองการปกครองที่มีผลต่อการจัดโครงสร้างองค์กรตำรวจ ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีทางการบริหารรัฐกิจและหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นแนวโน้มในการบริหารรัฐกิจในปัจจุบันและอนาคต อันจะแสดงให้เห็นว่าหลักการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองที่ได้รับมอบอำนาจจากปวงชน กับหลักความโปร่งใส การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบ จะต้องมีความสมดุลกัน ฝ่ายการเมืองจะอ้างว่าได้รับมอบอำนาจอธิปไตยจากปวงชนแล้วจะกำหนดนโยบายใด ๆ รวมถึงการเลือกสรรผู้นำองค์กรระดับสูงโดยปราศจากหลักเกณฑ์ใด ๆ แม้จะมีกฎหมายตำรวจ คือ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๑ ให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่น่าจะสอดคล้องกับการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ และหลักรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจตามหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘(๔) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งผู้วิจัย จะได้นำเสนอ ดังต่อไปนี้

๒.๑ หลักการจัดองค์กรตำรวจและแนวคิดการบริหารงานตำรวจ

องค์กรตำรวจในแต่ละประเทศได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามสภาพความจำเป็นของบ้านเมือง โดยในช่วงแรกการจัดองค์กรตำรวจอาจจะเป็นแบบไม่เป็นทางการมากนัก เช่น การจ้าง Watchmen ขึ้นมาดูแลความปลอดภัยในยามค่ำคืน หรืออาจจะจัดให้มีการแต่งตั้ง หรือเลือกตั้งและมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการพัฒนาการให้ตำรวจมีลักษณะเป็นพลเรือน (civil in character) ภายใต้ระบบการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาไปยังมลรัฐเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลกลางมีอำนาจเกินสมควร¹ แต่ระบบตำรวจส่วนใหญ่ ก็เริ่มต้นจากการเป็นรับใช้อำนาจของผู้ปกครอง เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน มาเป็นตำรวจมืออาชีพที่มีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาและปฏิบัติงานตามกรอบกฎหมายและหลักวิชาการ ดังเช่น ในสหรัฐอเมริกา ในช่วงระหว่างปี ค.ศ.๑๘๒๐-๑๘๖๐ โดย August Vollmer² ที่มีการพัฒนาระบบตำรวจมืออาชีพและนำหลักการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ตลอดจนการใช้พิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งมีการดำเนินการอย่างจริงจังนับแต่ปี ค.ศ.๑๘๖๐ เป็นต้นมา³

องค์กรตำรวจ จะมีการจัดโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ และวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของตนเอง ซึ่งอาจจะมีการจัดองค์กรได้หลายระบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ (Local Police) ดังที่ปรากฏใน

¹ Ted D. Westernmann, et al, Crime And Justice in Two Societies: Japan and the United States, (California, Brook/Cole Publishing Company, ๑๙๙๑), pp.๖๖-๖๗

² Ibid. p. ๖๙

³ Dorothy Duyot, Policing as though People Matter, (Philadelphia: Temple University Press, ๑๙๙๑) p.

สหรัฐอเมริกา หรืออังกฤษ หรือระบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางในระบบตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency) ดังที่ปรากฏในประเทศภาคพื้นยุโรป หรือระบบผสมผสาน ระหว่างตำรวจส่วนกลางกับตำรวจท้องถิ่น ดังเช่น ปรากฏในประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น⁴ รูปแบบองค์กรตำรวจและวัฒนธรรมในองค์กรตำรวจก็ได้ถูกหล่อหลอมผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์จากกลุ่มประเทศที่เจริญแล้ว และถ่ายทอดมายังประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ รวมถึงภูมิภาคเอเชีย และประเทศไทย ในระยะเวลาที่มีการขยายอาณาเขตของประเทศไทยตะวันตก ในขณะที่แต่ละประเทศก็มีการวิวัฒนาการองค์กรที่ใช้อำนาจผู้ปกครองในการปกป้องอำนาจของตนอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในปัจจุบันมีลักษณะผสมผสานระหว่างแนวคิดดั้งเดิม กับรูปแบบที่ได้รับมาจากกลุ่มประเทศต่าง ๆ โดยหากประเทศใดต้องการสร้างระบบที่ส่งเสริมอำนาจปกครองอย่างเข้มแข็งและรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากที่สุด ก็จะยอมรับเอารูปแบบการบริหารงานตำรวจของภาคพื้นยุโรปมาใช้ และมีการจัดองค์กรแบบตำรวจแห่งชาติ (National system) แต่ถ้าประเทศไทยเห็นว่าโดยแท้จริงแล้วตำรวจเป็นผู้รับใช้ชุมชน องค์กรตำรวจก็จะเป็นการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ โดยในระบบกระจายอำนาจดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นพนักงานพลเรือน (Civil employee) ที่มีหน้าที่ในการปกป้องและพิทักษ์ความปลอดภัยของสาธารณชน แต่โครงสร้างองค์กรของ National system ตำรวจจะมีความแข็งแกร่ง และรับใช้ผู้อำนาจทางปกครองเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบและสนใจต่อความทุกข์ของประชาชนแต่ประการใด แต่มีสถานะอำนาจเหนือประชาชนเท่านั้น⁵ และการขาดความร่วมมือร่วมใจและความเห็นชอบของประชาชน (Lack of Public Consensus) ย่อมนำไปสู่การไม่สนใจในการให้ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมนั้นด้วย แม้กฎหมายที่ตราขึ้นมาจะดำเนินการผ่านผู้แทนประชาชนนั่นเองก็ตาม⁶

สำหรับการคัดเลือกผู้นำองค์กรตำรวจ ในประเทศประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารนั้น โดยทั่วไปแล้วจะมีระบบการคัดเลือกที่อาศัยความรู้ ความสามารถ โดยอาจจะดำเนินการจัดการเลือกตั้งผู้นำตำรวจโดยตรง ซึ่งมีไม่มากนัก หรือดำเนินการแต่งตั้งโดยผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากปวงชนภายใต้กระบวนการคัดเลือกโดยคณะกรรมการเข้ามามีส่วนร่วม หรือโดยผู้ว่าการฯ หรือนายกเทศมนตรีตามกรอบแห่งกฎหมายที่ชอบธรรม จึงอาจกล่าวได้ว่า การคัดเลือกผู้นำองค์กรตำรวจ จึงอาจมีกระบวนการที่แตกต่างกันตามปรัชญาทางการเมืองและการปกครองไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามในยุคปัจจุบันระบบการบริหารงานตำรวจตามระบบประเพณีดั้งเดิมของแต่ละประเทศก็ไม่อาจจะดำเนินการโดยอำเภอใจของผู้ปกครองดังเช่นในอดีตได้อีกต่อไป เพราะกระแสประชาธิปไตย ที่รัฐจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐและนิติรัฐ รวมถึงหลักการเคารพประชาชนในฐานะ ผู้ทรงอำนาจธิปไตยที่

⁴ ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, เปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นตำรวจ, หน่วยที่ ๑๑, ในประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๕), หน้า ๑๑-๑๗ ถึง ๑๑-๑๙

⁵ Christopher Aldous, The Police in Occupation Japan: Control, corruption and resistance to reform, (New York, Routledge, ๑๙๙๗), pp. ๒๑-๒๒

⁶ Charles D. Hale, Police Patrol : Operations and Management, 3rd ed., (New Jersey: Pearson Prentice Hall, ๒๐๐๔), p.๑๓

จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งรวมถึงการเลือกหรือแต่งตั้งผู้อำนาจองค์กร ดำรงด้วย ฝ่ายการเมืองแม้จะมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง ก็จะดำเนินการตามหลักการแห่งธรรมาภิบาล (Good governance) ที่ส่งเสริมให้การบริหารของรัฐเป็นไปโดยโปร่งใส ตรวจสอบได้ และ หลักการ **Collaborative governance** ที่ให้ประชาชนที่มีส่วนร่วมหรือเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและสังคม (parties, agencies, stakeholders) จะสามารถแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ของกลุ่มที่แตกต่างและมีอำนาจที่จะ ปกป้องและเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย หรือมีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นและคำแนะนำ ในการกำหนดนโยบายด้วยทั้งสิ้น เป็นต้น

๒.๒ แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good governance) และ Collaborative Governance

คำว่า Good Governance มีใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปี ๑๙๘๕ ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐ ในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ คำว่า Good Governance เริ่มมีบทบาทในแง่ของ โลกาภิวัตน์ก็เพราะทั้ง ธนาคารโลกและกองทุนเงินระหว่างประเทศต่างเชื่อว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำได้เลยหากประเทศนั้น ปราศจาก Good Governance หากกล่าวอีกนัยหนึ่งได้มีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” เข้ากับคำว่า “Good Governance” หรือการกำหนดกลไกอำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม

ความหมายธรรมาภิบาล (Good governance) ในสมัยกรีกโบราณ เพลโต ได้พยายามค้นหากระบวนการปกครองที่ดี (system of governing) และต่อมานักวิชาการได้บัญญัติคำจำกัดความสรุปได้ดังนี้ พจนานุกรม American Heritage Dictionary (๑๙๘๒) อธิบายว่า Governance หมายถึง ๑) The act , process , or power of governing; governance ๒) The state of being governed ซึ่งเมื่อแปลตรงตาม ตัวอักษร คือการกระทำกระบวนการ หรืออำนาจในการบริหารปกครอง ซึ่งเมื่อมีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องนั้น มีความหมายครอบคลุมถึงรัฐ (State) และระบบราชการ (Civil Service) ในประเทศฝรั่งเศส “governance” หมายถึง กระบวนการปกครอง หรือการกำกับควบคุม การอภิบาลการใช้อำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็น ทางการของการใช้อำนาจทางการเมือง หรือการปกครอง การบริหารภาครัฐ และนโยบายสาธารณะของรัฐที่ จะต้องมีความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบจากสาธารณะ ซึ่งจะมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “government” ในพจนานุกรมที่หมายถึง การกระทำหรือกระบวนการในการใช้อำนาจรัฐปฏิบัติในการ ควบคุมสั่งการ กำหนดและการบริหารนโยบาย⁷

ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงหมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแล กิจกรรมต่าง ๆ ให้ เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและ เอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หากได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทาง

⁷ รัชยา ภัคคีจิตต์, ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน, (กรุงเทพมหานคร; สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๓.

ศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมี และพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก

หลักการของ**ธรรมาภิบาล** ดังกล่าวจึงเป็นที่ยอมรับในระดับสากลและใช้กันแพร่หลายในประเทศไทย มาเป็นระยะเวลาพอสมควร โดยทั้ง United Nation and Development Programme (UNDP)⁸ ; United Nation และ องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ให้นิยามคำว่า “Good Governance” ในทางเดียวกันว่า หมายถึง “การบริหารการปกครองที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” จากหน่วยงาน ระดับสากล ซึ่งให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เป็นเรื่องการสร้างความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐในสายตา ของนานาชาติที่เป็นประชาคม จะเห็นว่าหลักการทั้งหลายล้วนมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาความโปร่งใสในการ บริหารราชการ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมตรวจสอบ ก็เพื่อมุ่งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เห็นพ้อง ร่วมกันและได้ข้อสรุปที่มีความสมดุลในวิสัยที่ทุกภาคส่วนยอมรับได้ หลักธรรมาภิบาล ยังเน้นหนักถึงหลัก ความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม ที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสียในสังคม รวมถึงหลักความ คุ่มค่า ในการบริหารจัดการ ที่ต้องสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม ความโปร่งใสของระบบการบริหาร ราชการหรือการบริหารราชการ

ประเทศไทยได้ยอมรับเอาหลักการ Good governance มาตราเป็น พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมา โดยกฎหมายดังกล่าว ประกอบด้วย บทนิยาม มาตรา ๑-๕ และแบ่งหมวดดังนี้

- หมวด ๑ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรา ๖
- หมวด ๒ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน มาตรา ๗-๘
- หมวด ๓ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มาตรา ๙-๑๕
- หมวด ๔ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ มาตรา ๑๐-๑๖
- หมวด ๕ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน มาตรา ๑๗-๑๒
- หมวด ๖ การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ มาตรา ๑๓-๑๖
- หมวด ๗ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน มาตรา ๑๗-๔๔
- หมวด ๘ การประเมินผลการปฏิบัติราชการ มาตรา ๔๕-๔๙
- หมวด ๙ บทเบ็ดเตล็ด มาตรา ๕๐-๕๑

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว จะให้ความหมายเฉพาะการเน้นเฉพาะ ให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมายในลักษณะ Top-down โดยประชาชนอาจเข้าไปมีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็นและความพึงพอใจได้ ซึ่งไม่ได้สะท้อนถึงหลักการที่แท้จริงของหลักธรรมาภิบาลที่ จะต้องรวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายกำหนดนโยบายระดับการเมืองด้วยที่จะต้องดำเนินการ โดย โปร่งใสตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ แต่

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘-๑๕.

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้ ไม่ได้กล่าวถึงระดับนโยบายของฝ่ายการเมืองเลย และยังมุ่งเน้นเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น แต่จะไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะแต่ประการใด ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

หลักการ **Collaborative Governance** นั้น เป็นระบบแนวคิดแห่งสติปัญญาในการบริหารรัฐกิจ แนวใหม่ หรือ Intellectual superstructure for the new paradigm ที่เน้นการมีส่วนร่วมในการหาผลประโยชน์ร่วมกัน (Common ground /interest) ของผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดนโยบาย George Frederickson อธิบายว่า แนวคิดที่ว่าด้วย Governance ⁹ ว่าเป็นสิ่งที่แตกต่างหากนอกเหนือจากรัฐบาล แต่เป็นความพยายามที่จะรวมทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้เสียในสังคมร่วมกัน โดยแนวคิดนี้จะเป็นประกอบด้วยกระบวนการและสถาบันทางความคิดของกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งโดยปกติจะไม่อาจกำหนดบทบาทดังกล่าวได้โดยผลทางกฎหมาย ในขณะที่คำว่า Collaborative จะเป็นการเน้นถึงธรรมชาติของกระบวนการซึ่งมีผลมาจากความหลากหลายของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลากหลายซึ่งจะมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้วย และโดยส่วนใหญ่จะเน้นกระบวนการตัดสินใจระหว่างองค์กรของรัฐกับกระบวนการที่ดำเนินการโดยองค์กรที่ไม่เป็นของรัฐ หรือระหว่างองค์กรที่ไม่ได้เป็นของรัฐ หรือองค์กรที่มีลักษณะสลับซับซ้อนด้วย กระบวนการ Collaborative governance จึงมีผลทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจร่วมกันในกำหนดนโยบายการบริหารรัฐกิจ ผลการตัดสินใจเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของทุกฝ่าย เกิดเป็นความมั่นใจสัญญาเป็นพันธกรณีต่อประชาคมซึ่งจะเป็นผลดีมากกว่าการบริหารภาครัฐในรูปแบบประเพณีนิยมดั้งเดิมที่กำหนดนโยบายและตัดสินใจโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมแต่ประการใด

๒.๓ แนวคิด ทฤษฎี แนวทางบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมและการเปลี่ยนแปลงสู่ระบบใหม่

๒.๓.๑ การบริหารงานแบบดั้งเดิม

แนวคิดการบริหารในยุคเริ่มต้นหรือในช่วงเริ่มต้น (early administration) ระบบการบริหารจะมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ คือ มีลักษณะ “เป็นส่วนตัว”(personal) มีรากฐานความจงรักภักดี (loyalty) เฉพาะต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แทนที่จะจงรักภักดีต่อรัฐ การบริหารงานในลักษณะนี้เป็นผลมาจากการคอร์รัปชัน การใช้อำนาจโดยไม่ชอบ และสนับสนุนเฉพาะเครือญาติ ใน “ระบบอุปถัมภ์” หรือ patronage” ให้เจริญก้าวหน้าและเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น¹⁰ จนเกิดหลักการที่ว่า “to the victor belong the spoil” กล่าวคือ พรรครัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศจะถอดถอนและแต่งตั้งคนของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จากตำแหน่งสูงสุดถึงตำแหน่งต่ำสุด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ใช้ระบบนี้มาจนกระทั่งปีคริสต์ศตวรรษ

⁹ George Frederickson, Concept of Governance, performs a kind of rhetorical distancing of public administration from politics, government, and JPAE ๑๘(๓), ๕๖๕-๕๘๔๕๖๖ Journal of Public Affairs Educationbureaucracy” (๑๙๙๗, p. ๗๘)

¹⁰ ธนวัฒน์ พิมพ์จินดา, คำบรรยายวิชา ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๕๔ , สืบค้น <http://www.gspa-buu.net>.(๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖)

๑๘๓๐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงที่ตกต่ำที่สุด ในทางการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพที่สุดของประเทศอเมริกาในยุคประธานาธิบดี Andrew Jackson¹¹ จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานภาครัฐในที่สุด

แนวคิดการปฏิรูปการบริหารในศตวรรษที่ ๑๙ จุดเริ่มต้นมาจากประเทศอังกฤษ โดยปรากฏอยู่ในรายงานของ Northcote Trevelyan ได้นำเสนอแนะว่า การให้บริการสาธารณะจะต้องเริ่มจากระบบคุณธรรมในทุกระดับ ซึ่งจะต้องมีผ่านระบบการคัดเลือกเพื่อความวัดความรู้ความสามารถอันเป็นหลักประกันประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานภายหลังจากที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง โดยระบบการบริหารงานระบบใหม่จะต้องยกเลิกระบบอุปถัมภ์ให้หมดสิ้นไป ทั้งระบบการสรรหาบุคคลจะต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสอบกลาง สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง จะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติและกระบวนการสรรหาที่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันเชื้อโรคร้ายอันเกิดจากระบบอุปถัมภ์มิให้เกิดขึ้นในระบบการบริหารของรัฐในประเทศอเมริกาอีกต่อไป จากปัญหา ระบบที่ไร้ประสิทธิภาพดังกล่าว นำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารของประเทศอเมริกา ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐ หรือ Theory of Bureaucracy ที่ไม่ขึ้นอยู่กับการเมือง ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสทางการเมือง การสรรหาและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะที่เป็นวิชาชีพ (Professionalism) ที่ยึดหลักระบบคุณธรรม ความเป็นกลางทางการเมือง โดยมีระบบป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกแต่งตั้งโยกย้าย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ทฤษฎีระบบราชการ (Theory of Bureaucracy) โดย Maxx Weber เป็นทฤษฎีที่ยึดหลักเหตุผลที่เห็นว่านักบริหารจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้จะขึ้นอยู่กับคนที่ผู้ได้บังคับบัญชายินยอมพร้อมใจที่จะปฏิบัติตาม ขณะเดียวกันจะต้องมีระบบการบริหารมาจัดการให้คำสั่งมีผลบังคับใช้ โดยอำนาจในการสั่งการอาจเกิดขึ้นโดยจารีตประเพณี (traditional domination) หรือการปฏิบัติที่สืบเนื่องกันมา หรือประเพณีที่ถือปฏิบัติมาตั้งแต่อดีต หรือเกิดจากอำนาจบารมี (charismatic domination) ส่วนตัวที่เกิดจากความสามารถพิเศษที่ดึงดูดให้ผู้ได้บังคับบัญชาให้เกิดความเคารพศรัทธาต่อผู้นำ และอำนาจที่เป็นไปโดยผลของเหตุผลแห่ง (legal rational domination) เป็นรูปแบบที่ ผู้ได้บังคับบัญชายินยอมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะเห็นว่าการกฎหมายดังกล่าวมาจากวิถีทางที่ได้กลั่นกรองมาแล้ว โดยทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ได้บังคับบัญชาต่างยอมรับว่าเป็นวิถีทางหรือเป็นระบบที่ถูกต้อง¹² อย่างไรก็ตาม การบริหารงานภาครัฐที่จะมีประสิทธิภาพสูงที่สุดนั้น จะมาจากหลายปัจจัย โดยเฉพาะอำนาจบารมีส่วนตัวของผู้บริหารนั้นจะมีผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐอย่างมาก แต่จะเกิดความไม่แน่นอนขึ้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ไป รวมถึงระบบราชการมีความล่าช้าของกฎระเบียบต่าง ๆ ไม่ทันต่อสถานการณ์

๒.๓.๒ แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New public administration : New PA)

ระบบการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมของ Max Weber ได้เน้นให้ลำดับความสำคัญต่อโครงสร้างสายบังคับบัญชาสั่งการตามลำดับชั้น (hierarchy) ที่ชัดเจนและแน่นอนมีการแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญชำนาญ

¹¹ รัชยา ภัคคีจิตต์, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ , หน้า ๓๔.

¹² วชิรวัชร งามละม่อม, ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy System Theory) สืบค้น http://file.siam๒web.com/trdm/article/๒๐๑๓๓๒๘_๓๘๑๖๕.pdf, (๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖).

การ (specialization) สร้างความมั่นคงให้กับอาชีพรับราชการ การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎ ระเบียบแบบแผนมาตรฐาน (standardization) ที่วางไว้ล่วงหน้าอย่างเคร่งครัด เน้นความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (equality) และไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (impersonality) ในการให้บริการประชาชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยุติธรรม สามารถควบคุมคุลฝอยและทุจริต ประพฤติมิชอบ ป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์ (patronage system) แต่การบริหารงานดังกล่าว ต้องประสบกับความกับอทธิพลโลกของกระแสเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและกระแสประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (New Democracy) ที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายการเมืองจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมืองเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่รัฐบาลได้พิจารณากำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy) รวมถึงการแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ก็จะต้องมีหลักประกันความสำเร็จตามเป้าหมาย และจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนด้วย¹³

ในทางทฤษฎีนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น จะมีลักษณะเป็นแบบใด จะขึ้นอยู่กับระบบการปกครองที่ประเทศนั้นให้ความเคารพยึดถือ¹⁴ เช่น นโยบายสาธารณะที่เกิดจากชนชั้นนำ (Elite Model) จะกำหนดขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำหรือชนปกครอง (Elite) เท่านั้น โดยไม่ต้องสนใจต่อผลกระทบที่มีต่อประชาชนแต่ประการใด นโยบายแบบนี้จะใช้กับประเทศที่มีการปกครองระบบเผด็จการหรือ ประชาธิปไตยแบบไม่เต็มใบ ส่วนนโยบายที่เกิดขึ้นจากตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) จะเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลคล้าย ๆ คือ การกำหนดนโยบายเพื่อองค์กรกลุ่มผลประโยชน์หรือสถาบันทางการเมืองเท่านั้น ส่วนนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นโดยตัวแบบระบบราชการ (Bureaucratic Model) นั้น Thomas R. Dye จะเกิดขึ้นกับกรณีที่มีข้าราชการที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของรัฐอย่างมาก เช่น ในประเทศที่ทหารมีอำนาจสูง ซึ่งจะพบในประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว ฝ่ายการเมืองจะมีบทบาทอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนข้าราชการจะมีบทบาทนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดอื่น ๆ เช่น นโยบายเกิดจากตัวแบบระบบ (System Model) นำมาจากตัวแบบระบบการเมือง (Political System) ของ David Easton นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นผลผลิต (Outputs) ของระบบการเมือง ตัวแบบระบบ - ยึดหลักการที่ว่า นโยบายสาธารณะเกิดจากการยึดหลักการทฤษฎีระบบ (system model) ประกอบด้วย Input Process Output Feedback รวมไปถึงสถานะแวดล้อมที่เกี่ยวข้องด้วย¹⁵

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ถือได้ว่าเป็นกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐร่วมสมัยที่มีความหลากหลายในตัวเอง มีลักษณะของการผสมผสานองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชา (interdisciplinary) โดยแนวคิดนี้ตั้งอยู่ในสมมุติฐานความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและ

¹³ ตัวแบบนโยบายสาธารณะ, คำบรรยายในวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ MPA ๑๒, มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ : สืบค้น http://wwwccn-sannysa.blogspot.com/๒๐๑๒/๐๑/blog-post_๑๔.html (เข้าถึงเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖)

¹⁴ ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ, (เชียงใหม่: คณีนิจการพิมพ์, ๒๕๕๖), หน้า ๔๔-๖๓.

¹⁵ สมบัติ อารงธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม) ๒๕๔๙, หน้า ๑๙๗-๒๔๘.

เทคนิควิธีการจัดการว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั่วไป การจัดการนิยมต้องการให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาผลการดำเนินงาน มุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการและคุณค่าในด้านงบประมาณ ในปัจจุบัน มีการนำหลักการของ**ธรรมาภิบาลในภาครัฐ**หรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าร่วมตัดสินใจของผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามตัวแบบ Collaborative Governance มาใช้อย่างกว้างขวางตามที่ได้อธิบายไปแล้ว

สำหรับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่นำมาปรับใช้กับประเทศไทยนั้น คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ได้มีมติเห็นชอบกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย ๔ หลักการสำคัญกับอีก ๑๐ หลักการย่อย ๆ¹⁶ ดังนี้

๑) **การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)** จะต้องยึดมั่นในหลักการสำคัญ ๆ ได้แก่ **หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)** : ต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น **หลักประสิทธิผล (Effectiveness)** : ต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง **หลักการตอบสนอง (Responsiveness)** : ต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

๒) **ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)** การบริหารรัฐกิจจะต้องเคารพในหลักค่านิยมประชาธิปไตยที่มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ โดยประกอบด้วยหลักการ **ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability)** : ภาครัฐจะต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้ทุนให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น **เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency)** : ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปได้โดยง่าย

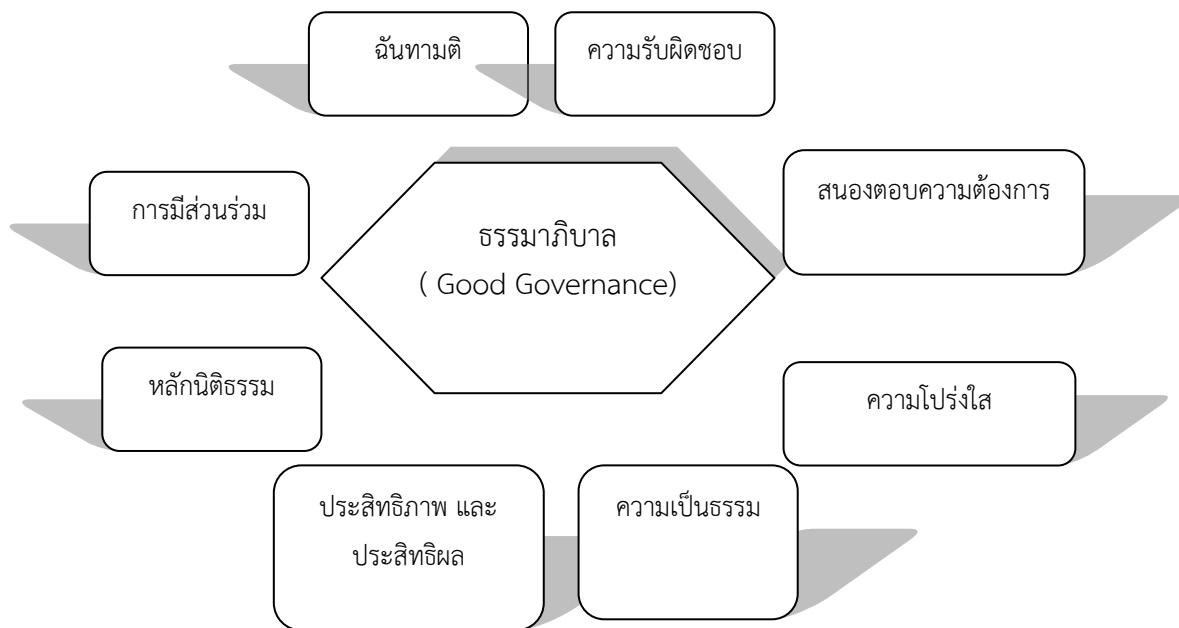
¹⁶ สถาบันส่งเสริมการบริหารงานบ้านเมืองที่ดี, สืบค้น <http://www.igphtai.org/knowledge>. (๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖)

๓) **ประชาธิปไตย (Participatory State)** การบริหารงานภาครัฐจะต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาครัฐจะต้องเคารพและยึดมั่นในหลักการสำคัญ ๆ ได้แก่ **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** : ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

หลักการบริหารยังจะต้องยึดหลักความเสมอภาค (Equity) : โดยฝ่ายรัฐจะต้องดำเนินมาตรการใด ๆ และต้องให้ บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ

๔) **ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility)** ได้แก่ **การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทมติ (Participation/ Consensus Oriented)** : ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทมติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

นอกจากนี้ การบริหารรัฐกิจ ยังจะต้องเน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปยังส่วนล่างและระดับปฏิบัติการด้วย ตามหลักการนี้ จึงควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม รวมถึงจะต้องเน้น**หลักการบริหารงานที่มีพื้นฐานหลักการตามหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/ Ethic)** : โดยเน้นหนักทั้งตัวผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติจะต้องมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่น่าพอใจ มีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย



รูปที่ 1.1 องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล (ที่มา :) ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้น การนำแนวคิดของธรรมาภิบาลมาใช้ในภาครัฐในหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชนและแนวคิดเรื่องของการเป็นพลเมือง ชุมชน และประชาสังคม รวมตลอดจนถึงระบบราชการที่เป็นกลไกในการบริหารเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับคุณค่าศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ทั้งต่อประชาชน และกลไกของรัฐ มีการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน ทำให้บทบาทหน้าที่ของภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ รวมทั้งบทบาทจนถึงแนวทางการพัฒนาการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและตระหนักว่าการมีความรับผิดชอบรับการตรวจสอบสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญ

ธรรมาภิบาล จึงทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เน้นการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการบริหาร การตัดสินใจในการเลือกผู้บริหารองค์กร ที่มีหลักประกันความมีคุณภาพและผลผลิตของงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศมีระบบพื้นฐานประชาธิปไตยที่แท้จริง มีความชอบธรรมทั้งในด้านกฎหมายและด้านอำนาจบารมี เป็นที่ยอมรับของคนในองค์กร สังคมและประชาชน มีความโปร่งใส มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีความรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าว

๓. แนวความคิดขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับประชาธิปไตยแนวทางใหม่ กับการบริหารภาครัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแนวทางใหม่ หรือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เน้นเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองอย่างถูกต้องชอบธรรมและตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตของตนเอง รวมทั้งยอมรับผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจดังกล่าวร่วมกัน หรือระบบการบริหารการปกครองในลักษณะที่ไม่อิงกับความเป็นสถาบัน (deinstitutionalization) และเกิดความต้องการในการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการปกครองในปัจจุบันเพราะการเมืองการปกครองโดยรัฐยังขาดขีดสมรรถภาพอย่างเพียงพอในการเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนให้ออกมาเป็นนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง การแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนมุมมอง หรือร่วมปรึกษาหารือในส่วนที่เป็นปัญหาเชิงนโยบาย อันมีความสลับซับซ้อนและสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายได้โดยตรง¹⁷ ซึ่งกรณีนี้เช่นนี้จะสอดคล้องกับแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐตามทฤษฎี Collaborative Governance ที่ได้อธิบายไว้แล้ว

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) แนวคิดนี้ เห็นว่า เวทีสาธารณะ (public sphere) จะเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นอย่างหลากหลายและเกิดความเข้าใจรับรู้ประเด็นต่างๆ ได้อย่างลึกซึ้งชัดเจน อันจะช่วยทำให้สามารถไตร่ตรองและจัดเรียงลำดับหรือทบทวนและปรับแต่งการจัดเรียงลำดับความชอบของตนได้อย่างเหมาะสมมากขึ้นก่อนมีการตัดสินใจ หรือที่เรียกว่ากระบวนการค้นหาคำตอบอย่างเปิดเผย (open discovery process) ทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองการปกครองได้มากขึ้น โดยอาศัย การสำรวจความคิดเห็น การออกเสียง และการประท้วง มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อกระบวนการในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย โดยการที่ประชาชนมีบทบาทเข้ามาสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันเกี่ยวกับทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ ซึ่งทำให้ภาคสาธารณะมีโอกาสในการเรียนรู้เกี่ยวกับนโยบายมากขึ้น และการเรียนรู้ที่มากขึ้นนี้มีส่วนทำให้ภาคสาธารณะมีส่วนในการสนับสนุนนโยบายมากยิ่งขึ้น¹⁸ อย่างไรก็ตาม ระบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือ กระบวนการปรึกษาหารือมักจะถูกนำมาใช้ประโยชน์ในขอบเขตที่จำกัดเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์มาแก้ไขประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยเปิดให้ประชาชนพลเมืองบางส่วนได้มีโอกาสในการเข้ามาร่วมปรึกษาหารือ (public hearing) ประชาหารือ (public consultation)

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เน้นรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงความคิดเห็นของตนได้โดยตรงไม่จำเป็นต้องอาศัยตัวแทนทางการเมืองในการตัดสินใจในประเด็นนโยบายและการร่างกฎหมายและสามารถลงเสียงหรือยกเลิกการตัดสินใจบางอย่างของฝ่ายการเมืองได้ อันจะช่วยให้เกิดการตอบสนองและเสริมสร้างการรับผิดชอบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น แนวความคิดประชาธิปไตยทางตรง มองว่าประชาชนมีขีดความสามารถเพียงพอต่อการตัดสินใจประเด็นต่างๆ ด้วยตนเอง และ

¹⁷ แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย, สืบค้น <http://bbznet.pukpik.com/scripts/view.php> . (๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖).

¹⁸ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ(Deliberative Democracy) คือทางออกประเทศไทย, สืบค้น <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๑๕๑๕>, (๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖).

ถือเป็นสิทธิของประชาชนในการริเริ่มหรือจัดให้มีการแสดงประชามติ (referendum) ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือออกเสียงยับยั้ง (veto) ไม่ให้มีการบังคับกฎหมายบางฉบับ อันจะทำให้ประชาชนเข้าถึงการกระบวนการนิติบัญญัติได้ในทุกระดับ¹⁹

สรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบประชาธิปไตยแนวทางใหม่หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory Democracy) มีหลักการพื้นฐาน คือ การเพิ่มอำนาจการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะให้แก่ประชาชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ปกครองบ้านเมือง และตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่าประชาชนเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึกและความกระตือรือร้นทางการเมืองการปกครอง ประชาชนในสังคมยุคใหม่เรียกร้องวิธีการจัดการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องกับสังคมประชาธิปไตย และการยึดหลักธรรมาภิบาล หรือบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประกอบกับแนวคิดในการบริหารงานตำรวจ ที่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจ และการสนับสนุนจากสาธารณะ โดยเฉพาะความเชื่อมั่นต่อผู้บริหารงานตำรวจที่จะทำหน้าที่ปกป้องสังคมนั้น จะต้องได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากประชาชนเสมอ เพื่อทำให้งานป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ประสบผลสำเร็จได้²⁰ ฝ่ายการเมืองจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าตนเองได้รับฉันทามติจากประชาชนผู้ทรงอำนาจ ธิปไตยแล้วจะสามารถกำหนดนโยบายต่าง ๆ อย่างไม่สามารถโต้แย้งได้โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การขาดความโปร่งใส และตรวจสอบได้ในการกำหนดนโยบาย รวมถึงการคัดสรรผู้บริหารองค์กรภาครัฐในการให้บริการประชาชนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้แทนประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ตามหลัก Good Governance และ Collaborative Governance เพราะหลักการที่บังคับให้รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักการบริหารบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมได้ถูกบังคับไว้ตามบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น และนายกรัฐมนตรี จะอาศัยอำนาจตามที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ในการคัดเลือก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยลำพัง ก็ไม่ได้เช่นกัน เนื่องจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.ดังกล่าวขัดต่อหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๘ ข้างต้นเช่นกัน

๔. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

๔.๑ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗

เนื่องจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้แทนนิติบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา และรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ตลอดจนช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่ นายกรัฐมนตรีมอบหมาย นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และลำดับความสำคัญของ

¹⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การออกเสียงประชามติ : กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ สืบค้น <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/>, (๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖).

²⁰ Charles D. Hale, supra note ๖

แผนการปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการที่นายกรัฐมนตรีและ ก.ต.ช. กำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนการวางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ด้วยเหตุนี้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงมีอำนาจอย่างกว้างขวาง การใช้อำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผลกระทบต่อประชาชนซึ่งแท้จริงแล้ว ประชาชนย่อมเป็นผู้ทรงอำนาจธิปไตยอย่างแท้จริง ย่อมมีความชอบธรรมที่จะเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้โดยอ้อมผ่านกระบวนการทางรัฐสภา และกระบวนการควบคุมโดยตรงตั้งแต่ขั้นตอนการคัดสรรผู้บังคับการตำรวจเพื่อจะเป็นหลักประกันได้ว่าการกำหนดกฎระเบียบใด ๆ ที่กระทบต่อประชาชน และการบังคับใช้กฎหมายนั้น จะสอดคล้องกับหลักประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การบังคับใช้กฎหมายจะต้องชอบด้วยหลักนิติรัฐและนิติธรรม โดยแท้จริงด้วย

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากระบวนการดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ(ผบ.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในมาตรา ๕๗(๑) ประกอบมาตรา ๕๑ เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศพลตำรวจเอก เสนอต่อ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งกรณี ก.ต.ช. จะมีอำนาจเพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๑๘(๓) แห่ง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ โดยที่ผ่านมามีเป็นหลักปฏิบัติตลอดมาว่านายกรัฐมนตรี มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่จะคัดเลือกข้าราชการตำรวจที่มียศพลตำรวจเอก เสนอต่อที่ประชุม ก.ต.ช. ให้ความเห็นชอบ โดยจะเสนอเพียงรายชื่อเดียวเท่านั้น โดยไม่มีกระบวนการใด ๆ ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการเสนอชื่อบุคคลใดก็ตามเป็น ผบ.ตร. ซึ่งหากพิจารณาจากองค์ประกอบของ ก.ต.ช. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว จะพบว่า องค์ประกอบส่วนใหญ่จะเป็นฝ่ายการเมือง และผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น รวมกันถึง ๗ คน รวมนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธาน ก.ต.ช. ตามนัยมาตรา ๑๗ (๑) รวมทั้งกรรมการ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ อีก ๔ คน ซึ่งมาจากการคัดเลือกของกรรมการ ก.ต.ช. โดยตำแหน่ง ตามนัยมาตรา ๑๗(๒) ก็ล้วนแต่เป็นผู้ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลทางตรงและทางอ้อมของกรรมการ ก.ต.ช. ฝ่ายการเมืองเช่นกัน²¹ ดังนั้น โดยปกติ จึงแทบเป็นไปได้ที่กรรมการ ก.ต.ช. จะไม่เห็นด้วยกับการเสนอรายชื่อข้าราชการตำรวจผู้ใดเป็น ผบ.ตร. ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการพิจารณาของ ก.ต.ช. เป็นเพียงระบบตรายางในการรับรองการใช้ดุลพินิจที่ไร้การตรวจสอบและการถ่วงดุลของนายกรัฐมนตรี ประธาน ก.ต.ช. เท่านั้น ไม่ได้พิจารณาถึงความรู้ความสามารถใด ๆ รวมถึงความเหมาะสมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็น ผบ.ตร.

²¹ คณะกรรมการ ก.ต.ช. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๔ คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการโดยตำแหน่ง

นับแต่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นต้นมา มีเหตุการณ์ไม่สามารถแต่งตั้ง ผบ.ตร. ได้ในปี พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๓ ได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น กรณีดังกล่าวนายกรัฐมนตรี ได้เสนอชื่อข้าราชการตำรวจเป็น ผบ.ตร. แล้วที่ประชุม ก.ต.ช. ไม่เห็นชอบด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ แล้ว ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่บังคับให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอชื่อข้าราชการตำรวจรายใหม่ต่อที่ประชุม ก.ต.ช. อีกทั้ง ไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องเสนอรายชื่อผู้เหมาะสมเพื่อขอความเห็นชอบจาก ก.ต.ช. ภายในระยะเวลาเท่าใด ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับว่าเมื่อพิจารณาตามถ้อยคำของบทบัญญัติแล้วจะเห็นได้ว่าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ หรือบังคับให้ต้องเสนอชื่อเดิมหรือชื่อใหม่ภายในระยะเวลาเท่าใด เพื่อมิให้การบริหารราชการตำรวจแห่งชาติหยุดชะงักลงไป²² อย่างไรก็ตาม มีนักกฎหมายจำนวนมากเห็นว่านายกรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการเสนอชื่อให้เสร็จสิ้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘(๓), ๕๓(๑) ประกอบมาตรา ๕๑ เพื่อให้กระบวนการที่กำหนดไว้โดยกฎหมายมีผลเสร็จสิ้นโดยสมบูรณ์²³ หากไม่ดำเนินการอาจมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย กรณีที่ไม่สามารถเสนอชื่อ ผบ.ตร. ให้ที่ประชุมเห็นชอบได้ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ นั้น²⁴ ฝ่ายการเมืองได้ใช้อำนาจทางการบริหารในทางที่น่าจะหมิ่นเหม่ต่อการใช้อำนาจในทางที่ผิดกฎหมาย คือ การแต่งตั้งรักษาราชการแทน ผบ.ตร. ขึ้นมา โดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๓(๑), ๕๑ ประกอบ มาตรา ๑๘(๓) ในช่วง พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๓ เป็นเวลานานถึง ๑ ปี²⁵ เนื่องจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อได้นั้น ก.ต.ช. ไม่เห็นชอบด้วย จนกระทั่งถึงวาระการแต่งตั้งในปี พ.ศ.๒๕๕๓ ฝ่ายการเมืองได้เสนอชื่อพลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี รอง ผบ.ตร. เป็น ผบ.ตร. ที่มีอาวุโสต่ำกว่าพลตำรวจเอกเพริศพันธ์ ดามาพงศ์ รอง ผบ.ตร. ที่มีอาวุโสสูงสุด โดยไม่มีการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน วิสัยทัศน์ หรือความรู้ความสามารถใด ๆ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเกิดจากที่รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘(๔) และความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในมาตรา ๕๓(๑), มาตรา ๕๑ ประกอบกับ มาตรา ๑๘(๓) ที่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ผบ.ตร. ระยะเวลา ตลอดจนวิธีการหรือกระบวนการคัดเลือกการมีส่วนร่วมของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังไม่มีกระบวนการรับฟังนโยบาย คุณสมบัติ ประวัติ ความสามารถของผู้ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่ง

²² “เผยแพร่ ผบ.ตร. เป็นกลาง ลดความขัดแย้ง มาร์คคาร์นตีปทีป มีสมบัติครบถ้วน ย้านายกฯ ผู้เสนอ
ย่นหน้าที่ ก.ต.ช. ให้ความเห็นชอบ” หนังสือพิมพ์ บ้านเมือง ฉบับวัน จันทร์ ที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

²³ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, เชื้อมั่นประเทศไทยกับนายกฯ อภิสิทธิ์ เมื่อเช้าวันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

²⁴ ต่อมาในการประชุม ก.ต.ช. ครั้งที่สอง ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๒ ก.ต.ช. เสียงสนับสนุนฝ่ายนายอภิสิทธิ์ ๓ อย่างน้อย ๓ คน ได้เจรจาลับกับนายอภิสิทธิ์ ๓ ก่อนการประชุม ก.ต.ช. โดยระบุว่าไม่สามารถโหวตหนุนพลตำรวจเอกปทีปฯ ได้นายอภิสิทธิ์ ๓ ตัดสินใจเลื่อนการแต่งตั้ง ผบ.ตร. ออกไปไม่มีกำหนด และใช้วิธีที่ไม่มีใครคาดคิดคือตั้ง พลตำรวจเอก ปทีปฯ รักษาการแทน ผบ.ตร. นานถึง ๑ ปี เต็มๆ กระทั่งพลตำรวจเอกปทีปฯ เกษียณอายุพร้อมพลตำรวจเอกจุมพลฯ ในเดือนกันยายน ๒๕๕๓

²⁵ หนังสือพิมพ์ข่าวสดรายวัน, ฉบับที่ ๗๕๙๑, ปีที่ ๒๑, วันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔.

ผบ.ตร. รวมถึงไม่มีระเบียบ ก.ต.ช. ไว้เพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจดุลพินิจโดยลำพังในการในการพิจารณาและเสนอรายชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง ผบ.ตร. ต่อที่ประชุม ก.ต.ช. แต่ประการใด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ยังตราขึ้น โดยมีลักษณะขัดแย้งและเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ (๔) ข้างต้นยังเป็นการขัดและแย้งกับบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ เสียเอง ทั้งนี้เนื่องจากพ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสรรหาและการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับ รอง ผบ.ตร. หรือเทียบเท่าลงไป จนถึงระดับสารวัตร ให้ยึดถือระบบคุณธรรม คำนึงผลการปฏิบัติงาน และอาวุโสในการแต่งตั้งด้วย โดยกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร. เป็นผู้พิทักษ์และรักษากฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันได้มีการกำหนดวิธีการแต่งตั้งไว้อย่างชัดเจน ตาม กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติ และ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ในขณะที่ กฎ ก.ตร. ดังกล่าว ได้ตราขึ้น โดยบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๓๑ (๒) ซึ่งให้อำนาจแก่ ก.ตร. ในการตรา ก.ตร. ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือมีมติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นเวลา ๑๕๐ วัน ก่อนที่กฎกระทรวงจะมีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ ตามนัย มาตรา ๓๑ วรรคท้าย และ มาตรา ๓๒ แต่ในด้านการคัดเลือก ผบ.ตร. กลับไม่มีกฎเกณฑ์ใด ๆ กำหนดไว้เลย นอกจากให้นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจโดยลำพังในการเสนอชื่อผู้เหมาะสมที่จะเป็น ผบ.ตร. ต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ หรือ “ก.ต.ช.” ให้ความเห็นชอบเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ขัดแย้งทั้งต่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ตามหลัก Good Governance และ Collaborative Governance รวมถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามที่กล่าวไปแล้วอย่างมาก

๔.๒ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจในต่างประเทศ

(๑) กระบวนการดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประเทศญี่ปุ่น

เมื่อพิจารณาระบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่นมีระบอบการปกครองที่คล้ายประเทศไทยมากที่สุด และมีประมวลกฎหมายเช่นเดียว ในปีค.ศ.๑๙๔๗ ได้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจในระบบการกระจายอำนาจ และกำหนดรูปแบบใหม่เพื่อกำจัดลักษณะความเป็นทหารออกสิ้นไป การเสนอให้มีระบบตำรวจท้องถิ่น กู่ขนานกับองค์กรตำรวจแห่งชาติ ในปัจจุบันตำรวจญี่ปุ่นประกอบด้วย ตำรวจส่วนกลาง (National Police Agency) ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีสั่งการอำนาจใดๆ คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยแห่งชาติ จะเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และจะมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ฯ ไม่ปล่อยให้ เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยลำพังแต่ประการใด

คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยแห่งชาติ (National Public Safety Commission) เป็นคณะกรรมการฝ่ายบริหารขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการสมาชิกอีก ๕ คน ซึ่งอยู่ในวาระ ๕ ปี กรรมการทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานกรรมการคือ รัฐมนตรีใครคนใดคนหนึ่ง ในคณะรัฐมนตรีที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เรียกประชุมกรรมการและทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม แต่มีได้อยู่ในฐานะกรรมการ ประธานกรรมการไม่อาจใช้อิทธิพลใดๆ ที่ไม่ควรเหนือคณะกรรมการได้เพราะว่า ในการตัดสินใจปัญหาใดๆ ก็ตามต้องอาศัยเสียงข้างมากของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมและประธานกรรมการมีอาจจะต้องชี้ขาดได้นอกจากคะแนนเสียงเท่านั้น²⁶ รวมทั้งการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรณีนี้ จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการ Public Safety Commission จึงมีบทบาทในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจ รวมถึงการพิจารณาถอดถอนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกจากตำแหน่งด้วย โดยไม่ได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีโดยลำพังที่จะดำเนินการใด ๆ ในลักษณะเดียวกับที่ประเทศไทยได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

(๒) การแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจในประเทศแคนาดา (Canada)

ในประเทศแคนาดา มีตัวอย่างในการแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจในเขตพื้นที่จังหวัด Ontario หัวหน้าตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องสอบตนเองและผ่านการฝึกอบรมจาก Ontario Police College หรือเคยผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันการศึกษาของตำรวจซึ่งเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานตำรวจแคนาดาด้วยกัน เช่น Royal Canadian Mounted Police's Academy (Depot) มาแล้ว ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติพื้นฐานตามกฎหมายของเมือง หรือ Police Services Act of Ontario (PSA)

นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นหัวหน้าตำรวจ จะต้องมีการคัดเลือกและพิจารณาความเหมาะสมโดยกระบวนการที่สำคัญ และคณะกรรมการ Police Services Board จะมีมติคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นหัวหน้าตำรวจ โดยไม่ปล่อยให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยลำพัง

(๓) การสรรหาหัวหน้าตำรวจในประเทศสหรัฐอเมริกา (Chief of police)

หัวหน้าตำรวจ หรือ Chief of Police (ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า Chief) เป็นหัวหน้าตำรวจสูงสุดในองค์กรตำรวจของสหรัฐอเมริกา ซึ่งโดยหลักแล้วองค์กรตำรวจในสหรัฐอเมริกาจะเป็นองค์กรกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น โดยบริบูรณ์ และมีการจัดองค์กรตำรวจที่ขึ้นกับรัฐบาลกลางไว้ถ่วงดุลย์อำนาจและบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law) เป็นสำคัญ หัวหน้าตำรวจในที่นี้ จึงหมายถึง หัวหน้าตำรวจในระดับมลรัฐ หรือเมือง ซึ่งอาจถูกเรียกแตกต่างกันไป เช่น Commissioner, Superintendent, and Chief constable แตกต่างกันไป ตามประวัติศาสตร์การพัฒนารองของแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้ ในสหรัฐอเมริกายังมีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐไปดำเนินการ เช่น หน่วยงาน US Sheriff ซึ่งจะมา

²⁶ สิงห์ ปานะชา, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา ๒๕๕๓, หน้า ๑๓๐.

จากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตท้องถิ่น (county) โดย Sheriff จะแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไปจะถือเป็นพนักงานของเมืองหรือเทศบาลซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นนั้น

สำหรับที่มาของหัวหน้าตำรวจนั้น โดยส่วนใหญ่จะมาจากการแต่งตั้ง ในขณะที่บางมลรัฐดำเนินการโดยการเลือกตั้งซึ่งมีไม่มากนัก หัวหน้าตำรวจถูกควบคุมโดยกฎหมายของรัฐหรือเมือง (Municipal ordinance) เช่น การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานและการงบประมาณของหน่วยงานตำรวจ การปฏิบัติงานของตำรวจให้ปฏิบัติตามกฎหมายและอยู่ในวินัย ตลอดจนกระทั่งการลงโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กระทำผิดกฎหมายและวินัยตำรวจ รวมถึงการกำหนดนโยบายในการพัฒนาองค์กรและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สำคัญขององค์กรตำรวจ อีกทั้งยังจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อประชาชน และการประชุมของคณะกรรมการบริหารของรัฐหรือเมืองเกี่ยวกับการดำเนินงานของตำรวจด้วย สำหรับหัวหน้าตำรวจในเมืองใหญ่ จะเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายและมีเจ้าหน้าที่ตำรวจในบังคับบัญชาหลายพันนายหรือกว่าหนึ่งหมื่นนายซึ่งจะเป็นพลเรือนและตำรวจ แต่การบริหารงานตำรวจในองค์กรตำรวจส่วนใหญ่ จะได้รับอิทธิพลทางการกำหนดนโยบายจากฝ่ายการเมืองเสมอ แต่ไม่ว่าจะอย่างไร การคัดเลือกหัวหน้าตำรวจก็จะต้องมีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการผ่านระบบการฝึกอบรมขั้นต่ำในการเป็นตำรวจมืออาชีพเสมอ (at least minimum levels of professional training)

ในด้านการบังคับบัญชาหัวหน้าตำรวจในระดับรัฐหรือเมืองจะอยู่ใต้บังคับบัญชาของนายกเทศมนตรีหรือ Mayor และเสนอให้คณะกรรมการของเมืองมีมติเห็นชอบเพื่อให้การยอมรับในการแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจ เช่น การแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจแห่งรัฐ New Jersey จะต้องผ่านความเห็นชอบของ the city council ในขณะที่มีคณะกรรมการตรวจ หรือ police board charged ขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของหัวหน้าตำรวจ การร่างกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงการพิจารณางบประมาณเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการของเมืองในการปฏิบัติงานของตำรวจ และการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับล่าง

ตัวอย่างการคัดเลือกหัวหน้าตำรวจ ในระดับเมือง ของรัฐอิลลินอยส์ ได้กำหนดวิธีการคัดเลือกหัวหน้าตำรวจประจำเมืองไว้ตามกฎหมาย The Board of Fire and Police Commissioners Act ของรัฐอิลลินอยส์ (Illinois Compiled Statutes (ILCS), บทที่ ๖๕ มาตรา ๕/๑๐-๒.๑.๑ ถึง ๕/๑๐-๒.๑.๓๑) กำหนดให้เทศบาลซึ่งมีประชากรกว่า ๕,๐๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๒๕๐,๐๐๐ คน ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายพลเรือน (Civil Service Act) ทำหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ดับเพลิงและตำรวจ จำนวน ๓ นาย วาระ ๓ ปี โดยข้อเสนอของนายกเทศมนตรี และความเห็นชอบของ City Council or Board of Trustees ภายใต้ข้อกำหนดตามคู่มือแห่งสมาคมหัวหน้าพนักงานดับเพลิงและตำรวจ Illinois Fire and Police Commissioner's Association สำหรับการแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจ ตามกฎหมายนี้ นั้น ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการไว้ตามมาตรา ๕/๑๐-๒.๑-๔ ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดับเพลิงและหัวหน้าตำรวจด้วย เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นพิเศษ ซึ่งโดยปกติก็จะไม่ให้อำนาจแก่ผู้หนึ่งผู้ใดคัดเลือกหัวหน้าตำรวจได้ตามอำเภอใจเช่นกัน

นอกจากนี้ ในปัจจุบันการแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจในระดับมลรัฐหรือระดับเมืองในสหรัฐอเมริกา ยังมีแนวปฏิบัติตามคู่มือ **SELECTING A POLICE CHIEF: A HANDBOOK FOR LOCAL GOVERNMENT** ซึ่งริเริ่มโดย International City/County Management Association Police Executive Research Forum (ICMA) โดยมีสาระสำคัญที่ให้คำแนะนำในการดำเนินกระบวนการคัดเลือกหัวหน้าตำรวจว่า แม้การเลือกหัวหน้าตำรวจจะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องบ้างก็ตาม แต่จะต้องมีกระบวนการคัดเลือกที่ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายประชาชนด้วย โดยกระบวนการดังกล่าวจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนที่มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งว่ามีความยุติธรรม และสามารถเป็นหลักประกันได้ว่าจะได้หัวหน้าตำรวจที่มีประสิทธิภาพและมีความสามารถสูงสุด

ผู้มีอำนาจในการคัดเลือกหัวหน้าตำรวจ ซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรี จะต้องดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะขององค์กรตำรวจและสภาพพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อคัดเลือกหัวหน้าตำรวจ การประชาสัมพันธ์ความต้องการในการแสวงหาและคัดเลือกหัวหน้าตำรวจ ตลอดจนกระบวนการเชิญผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาร่วมในกระบวนการคัดเลือกเป็นหัวหน้าตำรวจ การประเมินความรู้ความสามารถของผู้สมัครในการคัดเลือก การตรวจสอบกับบุคคลที่เคยเป็นผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นที่ผู้สมัครอ้างอิงถึง การสัมภาษณ์ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก การดำเนินการตรวจสอบเชิงลึก การคัดเลือกและสัมภาษณ์ครั้งที่สอง การสืบสวนสอบสวนประวัติผู้สมัครเชิงลึกในรอบสุดท้าย การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับค่าตอบแทน และการแนะนำตัวผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต่อชุมชนอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ กระบวนการคัดเลือกจะต้องสร้างประกันว่าจะได้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกที่เป็นบุคคลที่มีความสามารถในลักษณะที่เป็นบุคคลในอุดมคติ (ideal candidate) อย่างแท้จริง

สำหรับคณะกรรมการในการค้นหา (The Search Committee) ควรเป็นคณะกรรมการที่มีจำนวนไม่ใหญ่เกินไป โดยมีจำนวน ๖ ถึง ๘ คนเท่านั้น โดยคณะกรรมการควรจะต้องประกอบด้วย บุคคลที่ได้รับการยอมรับนับถือ (prominent citizens) จากภาคการศึกษา ธุรกิจ ภาคประชาชน และกลุ่มประชาชนที่มีบทบาททางสังคม คณะกรรมการนี้จะกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัครรับการคัดเลือก ตลอดจนมาตรฐานที่จำเป็นสำหรับการเป็นหัวหน้าตำรวจ และจะต้องทำงานอย่างหนักตั้งแต่การเชิญบุคคลที่เหมาะสมในการเป็นหัวหน้ามาสมัครเข้ารับการสรรหา จนกระทั่งได้บุคคลที่เหมาะสมในการเป็นหัวหน้าตำรวจ ทั้งนี้ ในการประกาศเชิญผู้สมัครจะต้องดำเนินการอย่างเปิดเผย ในสื่อหลายฉบับ ผ่านไปยังองค์กรตำรวจในประเทศอย่างทั่วถึง และจะต้องใช้เวลาพอสมควรในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นหัวหน้าตำรวจ

เมื่อได้รับสมัครจำนวนพอสมควร ซึ่งโดยปกติจะต้องเกินกว่า ๑๕๐ คนแล้ว จะต้องมีการดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร อย่างน้อย ๓ ด้าน ได้แก่

๑) ในด้านการศึกษา ความสามารถในการบริหารจัดการ การดำเนินการเพื่อสร้างความสมัครสมานสามัคคีขององค์กรตำรวจ

๒) ประสบการณ์การบริหารงานตำรวจทั้งในเมืองและท้องถิ่น และประสบการณ์การปฏิบัติงานในสายงานต่าง ๆ ของผู้ที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นหัวหน้าตำรวจ ซึ่งรวมถึงการบริหารบุคคล การตรวจสอบการกระทำผิดวินัยของตำรวจ การวางแผนและการงบประมาณ และ

๓) การตรวจสอบความสำเร็จในการบริหารงาน ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์หรือวิสัยทัศน์ และทักษะในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรด้วย

กระบวนการที่สำคัญที่สุด คือ กระบวนการสัมภาษณ์แบบ **Structure Interviews** ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการสัมภาษณ์โดยคณะกรรมการคัดเลือก (Search committee) ที่ปรึกษาของผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่น กลุ่มตำรวจผู้ร่วมวิชาชีพ (a group of peers in the police profession) ซึ่งทั้งสามกลุ่มจะต้องร่วมหารือกันว่า จะสัมภาษณ์ด้วยคำถามใดบ้าง และใครจะทำหน้าที่ซักถามคำถามต่าง ๆ เวลาในการสัมภาษณ์และเวลาในการตอบข้อซักถาม เป็นต้น คำถามดังกล่าว จะต้องเกี่ยวข้องกับลักษณะหน้าที่การงาน (Job profile) และคำถามดังกล่าวจะต้องทดสอบความรู้ ความสามารถ และทักษะของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก นอกจากนี้ ผู้บริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น อาจจะตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายคณะขึ้นมาประเมินความรู้ความสามารถของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกก็ได้ นอกจากนี้ ยังจะต้องกระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึกครั้งที่สอง เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่า หัวหน้าตำรวจจะต้องเป็นบุคคลที่สังคม ชุมชน และองค์กรบริหารงานท้องถิ่นต้องการอย่างแท้จริง กระบวนการคัดเลือกจึงเป็นกระบวนการที่สรรหาสินค้าชั้นเลิศที่สามารถขายให้สังคมได้พิจารณาได้อย่างมีคุณค่า

ท้ายที่สุดจะต้องมีกระบวนการตรวจสอบประวัติบุคคลเชิงลึกย้อนหลัง (The background investigation) รวมถึงการไปตรวจสอบและพูดคุยกับประชาชนในท้องที่ซึ่งบุคคลดังกล่าวเคยปฏิบัติหน้าที่อยู่ เพื่อตรวจสอบความรู้ ความสามารถและทักษะการดำเนินการในการบริหารในอดีตของบุคคลดังกล่าวด้วย เป็นต้น

๔.๓ การคัดเลือกผู้บริหารสูงสุดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

อัยการสูงสุด (Attorney General)

อัยการสูงสุด คือ ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุด พนักงานอัยการนั้นมีหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน หรือนักกฎหมายให้แก่รัฐ เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญา ในนามของรัฐ และสามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่พนักงานอัยการผู้ใต้บังคับบัญชาได้ อัยการสูงสุดเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้นอัยการสูงสุดจึงมีความอิสระ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รับผิดชอบคดีชั้นสู่ศาลและความ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐตามหลักนิติรัฐ

ในอดีตนั้น กฎหมายกำหนดให้ตำแหน่งอัยการสูงสุดเป็น "ประธาน" คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยตำแหน่ง ส่วนประธาน ก.อ. ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ และข้อ ๕ ได้กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งโดยข้าราชการอัยการ โดยตรงก็เพื่อให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการเป็นอิสระและปลอดจากการเมืองอย่างแท้จริง โดยต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้รับบำนาญ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการ หรือ รองอัยการสูงสุด หรือ ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมาและไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภาหรือ ทนายความ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๗ บัญญัติให้อำนาจของประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) จะเสนอ ก.อ. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งอัยการสูงสุดแล้วในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการอัยการทั่วประเทศในการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลยังมีอำนาจเสนอตารางพฤติการณ์ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธาน ก.อ. เพื่อพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการอัยการให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ..นั้น เมื่อมีการพิจารณาอาวุโสประกอบการเสนอตารางพฤติการณ์ข้าราชการแก่ประธาน ก.อ. เพื่อพิจารณาแต่งตั้งผู้อาวุโสต่ำกว่า²⁷

ระบบการคัดเลือกอัยการสูงสุดในปัจจุบัน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ กล่าวคือ การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติ ของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามกฎหมายนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ หรือ ก.อ. ขึ้นมา และกำหนดสถานะองค์กรอัยการเป็นพิเศษเพื่อรับรองความเป็นกลางและประกันความเป็นอิสระในการทำงานในฐานะองค์กรในกระบวนการยุติธรรม โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดองค์ประกอบของ ก.อ. ไว้ตาม มาตรา ๑๘ ดังนี้ มาตรา ๑๘ ให้มีคณะกรรมการอัยการคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.” ประกอบด้วย

²⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๖๖๓/๒๕๔๓

(๑) อัยการสูงสุดเป็นประธาน

(๒) รองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวนไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้รองอัยการสูงสุดที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นรองประธาน

(๓) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น ๒ ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น ๖ ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการ โดยตำแหน่งอยู่แล้วสามคน

(ข) ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ ข. (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) สามคน

(๔) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภามีจำนวนสองคนและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหนึ่งคน

(๕) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนาองค์กร หรือด้าน

การบริหารจัดการ ซึ่งประธานและกรรมการตาม (๒) (๓) และ (๔) เป็นผู้เลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการจำนวนหนึ่งคน

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.๒๕๕๓ จะเห็นได้ว่าไม่มีฝ่ายการเมืองใด ๆ เข้าไปเกี่ยวข้อง โดย เว้นแต่ในส่วนของการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเลือกจากวุฒิสภามีจำนวนสองคน และคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง ซึ่งถือเป็นเสียงข้างน้อยมาก ไม่อาจจะแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.อ. ได้ จึงสามารถประกันการคัดเลือกอัยการสูงสุดมิให้ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง

ศาลยุติธรรม

การแต่งตั้งประธานศาลฎีกา ประธานศาลฎีกา มีบทบาทอย่างสำคัญต่ออำนาจตุลาการของประเทศ เนื่องจากประธานศาลฎีกามีฐานะเป็นประมุขของฝ่ายตุลาการที่มีหน้าที่ในการคานและดุลกับอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ และนับจากวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา บทบาทของประธานศาลฎีกามีความโดดเด่นและชัดเจนยิ่งขึ้น จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ บทบาทเบื้องต้นของประธานศาลฎีกาที่ชัดเจน ได้แก่ การรักษาตามพระราชบัญญัติสำคัญรวม ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓²⁸

²⁸ จารุณี ฐานรตาภรณ์. "เยือนอดีต ศาลฎีกามีบทบาทของประธานศาลฎีกา : ประวัติศาสตร์หน้าใหม่ภายหลังที่ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ," หน้า ๓๗.

ในระบบการบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรมนั้น ศาลยุติธรรมจะมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ที่เรียกว่าคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ (๑) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ (๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ได้แก่ ศาลฎีกา ๖ คน ศาลอุทธรณ์ ๔ คนและศาลชั้นต้น ๒ คน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒ คน ซึ่งไม่เป็นข้าราชการตุลาการ และได้รับเลือกจากวุฒิสภา

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นองค์กรที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง การโยกย้ายแต่งตั้ง และการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตุลาการตำแหน่งประธานศาลฎีกา มาดำรงตำแหน่งในวาระต่อไป ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ต. โดยให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบ ประวัติและผลงานการปฏิบัติราชการ การอุทิศตนแก่ทางราชการและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลนั้นเป็นสำคัญ ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ระบบการคัดเลือกประธานศาลฎีกา จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีอิทธิพลทางการเมืองจากฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเลย กรณีนี้ ในทางทฤษฎีอาจจะมีความชอบธรรมของการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนกับเชื่อมโยงของการแต่งตั้งผู้ทรงอำนาจอธิปไตยในฝ่ายตุลาการได้ เพราะหากไม่มีฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องเลย ก็อาจจะไม่ชอบด้วยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่ประการใด

๕. สรุป

ปัจจุบัน การแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจ มีตัวแบบที่สำคัญได้แก่ การดำเนินการโดยผู้ว่าการ นายกเทศมนตรี ฯลฯ โดยมีกระบวนการมีส่วนร่วมในการคัดเลือกหัวหน้าตำรวจจากภาพประชาชน และโดยคณะกรรมการคัดเลือก มีกระบวนการดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องความรู้ความสามารถ แม้จะเป็นที่ยอมรับว่า การคัดเลือกตัวหัวหน้าตำรวจ จะต่างจากการคัดเลือกในระบบหัวหน้างานอื่น ๆ เพราะตำรวจเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันนโยบายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศชาติได้ เนื่องจากประเทศสงบสุขแล้ว ย่อมจะสามารถพัฒนาหรือลงทุนต่าง ๆ ไปได้ด้วยดี การเมืองกับตำรวจจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญเกื้อกูลกัน อย่างไรก็ตาม ในโลกสมัยใหม่ การคัดเลือกหัวหน้าตำรวจจะต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีหลักประกันที่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องมีความพึงพอใจต่อตัวผู้นำตำรวจด้วย ดังนั้น การเสนอชื่อโดยบุคคลคนเดียว เพื่อแต่งตั้งเป็นหัวหน้าตำรวจโดยไม่มีกระบวนการคัดเลือกที่เหมาะสม จึงไม่สอดคล้องกับระบอบการปกครองในปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในทุกภาคส่วน การให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสำคัญ ๆ ซึ่งจะต้องใช้อำนาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ระบบกฎหมาย และ

การบังคับใช้กฎหมายนั้น ฝ่ายการเมืองจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้อง แต่ปัญหาที่ควรจะต้องพิจารณาคือ จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไรที่จะสร้างสมดุลระหว่างอำนาจฝ่ายการเมืองที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง กับหลักการบริหารราชการที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วม และข้าราชการผู้ร่วมวิชาชีพซึ่งถือมีส่วนร่วมได้เสียโดยตรง ในการคัดเลือกผู้นำองค์กร ในกรณีของข้าราชการตำรวจของประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคล รวมถึงการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ องค์กรเหล่านี้ควรมีบทบาทอย่างไร และควรมีมาตรการใดมาเสริมเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

บทที่ ๓

แนวทางในการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

สำหรับบทนี้ จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่ควรกำหนดหลักประกันมิให้มีการใช้องค์กรตำรวจเป็นเครื่องมือในทางการเมืองและการก่อกวนแก่งัดกันในทางกฎหมาย โดยจะนำหลักประกันที่กำหนดไว้ในระบอบกฎหมายและแนวคิดทางทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อนำเสนอเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่จะสามารถก่อให้เกิดหลักประกันในเรื่องประสิทธิภาพและความสมัครสมานสามัคคีของคนในชาติ และภายในองค์กรตำรวจได้ ตลอดจนสอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใสในการบริหารราชการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดไว้ ดังนี้

๓.๑ ตำรวจกับปัญหาการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองและรักษาอำนาจ

องค์กรตำรวจจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองและรักษาอำนาจของผู้ปกครองเสมอ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงต้น ๆ ก่อนการปฏิรูปองค์กรตำรวจเป็นตำรวจมืออาชีพและตำรวจยุคใหม่ที่อาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์และการบริหารงานด้วยระบบคุณธรรม ตามที่กล่าวไปแล้วในบทที่ ๒ องค์กรตำรวจของประเทศในยุโรป และประเทศกำลังพัฒนาอย่างสะท้อนโครงสร้างอำนาจนิยมอย่างชัดเจน โดยตำรวจจะถูกสร้างขึ้นมาเป็นฐานกำลังในการปฏิบัติการกิจและดำเนินนโยบายของรัฐในรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง องค์กรตำรวจในลักษณะนี้ จึงมีลักษณะเป็นองค์กรตำรวจแห่งชาติ หรือ National Police Agency โดยไม่ได้กระจายอำนาจตำรวจซึ่งแท้จริง มีเพียงหน้าที่ในการบริการแก่ประชาชน (Community Service) ไม่ใช่การกดขี่ข่มเหงประชาชนซึ่งแท้จริงแล้วเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยและเจ้าของประเทศอย่างแท้จริง อีกทั้งองค์กรตำรวจในประเทศต่าง ๆ ยังละเลยหลักการที่ว่าตำรวจเป็นตัวแทนของชุมชนและประชาชน (Community representative) ในฐานะที่เป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายซึ่งกฎหมายก็มีที่มาจากประชาชนนั่นเอง ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจจึงต้องดำเนินการโดยชอบธรรมและโปร่งใส สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและนิติธรรมทุกประการ

อย่างไรก็ตาม ในทางความเป็นจริงแล้ว หากได้เป็นไปตามทฤษฎีข้างต้นแต่ประการใดไม่ ตำรวจไทยก็มีลักษณะไม่แตกต่างไปจากแนวคิดการสร้างองค์กรตำรวจเพื่อรับใช้อำนาจผู้ปกครองเท่านั้น ตำรวจไทยเพียงจะมีอำนาจในการจับกุมผู้ร้ายในช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่านั้น¹ แต่หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนในชุมชนด้วยกันเองเป็นสำคัญ แม้จะมีการปฏิรูประบบตำรวจในสมัยรัชกาลที่ ๔ โดยนำระบบอังกฤษมาเป็นตัวแบบ แต่ก็เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในย่านธุรกิจสำคัญ ๆ เท่านั้น อีกทั้งการนำระบบตำรวจอังกฤษที่เป็นองค์กรกระจายอำนาจ มาใช้กับประเทศไทยในขณะนั้น ยิ่งประสบปัญหาอย่างมาก เพราะจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายรวมศูนย์อำนาจและ

¹ ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์, การบริหารงานตำรวจ, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๐) หน้า ๑๓๓

อิทธิพลของการทหารด้วย การจัดกองกำลัง ยศ และเครื่องแบบตำรวจจึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกองกำลังฝ่ายทหารมาโดยตลอด เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น กองกำลังตำรวจก็ได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มแข็งตามไปด้วย แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตำรวจไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง แต่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น จนกระทั่งในปี พ.ศ.๒๔๕๒ ภายใต้การนำของ พ.อ.เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ (ยศสมัยนั้น) เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ได้มีการใช้กำลังตำรวจปราบปรามและเข่นฆ่านักการเมืองที่ก่อการรัฐประหารที่เรียกว่า กบฏวังหลวง ตายในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สถานีตำรวจบางเขน เช่น นายทองเปลว ชลภูมิ นายถวิล อุดล นายจำลอง ดาวเรือง นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ พร้อมกับนักการเมืองอีกหลายคนที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจยิงตายในเวลาต่อมา จนกระทั่งปี พ.ศ.๒๕๐๐ มีการยึดอำนาจการปกครองโดย พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พร้อมกับเข้ามาใช้อิทธิพลในองค์กรตำรวจโดยฝ่ายทหารซึ่งเป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาลในขณะนั้นมาโดยตลอด รวมถึงการปราบปรามประชาชนในเหตุการณ์นองเลือด เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖ ด้วย²

การใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือทางการเมือง และการบังคับใช้กฎหมายโดยผิดพลาด ก่อให้เกิดความแตกแยกและปัญหาทางสังคมอย่างรุนแรงยังคงดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการใช้กองกำลังตำรวจในการปราบปรามผู้ค้ายาเสพติด ซึ่งทำให้มีประชาชนเสียชีวิตจำนวนมาก และมีการฆ่าตัดตอนประชาชนที่ถูกสงสัยว่าได้กระทำผิด การใช้ตำรวจเพื่อดำเนินคดีกับฝ่ายตรงข้ามในแต่ละยุคสมัยโดยใช้กฎหมายที่ทรงพลานุภาพ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ดังที่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ซึ่งมี ศ.ดร.คณิต ฒ นคร เป็นประธาน³ และการกล่าวหาอย่างเลื่อนลอยโดยใช้กฎหมายดังกล่าวเพื่อ “รักษาความสงบเรียบร้อย” ของสังคม แต่แท้จริงแล้ว เป็นการบิดผันการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เป็นอยู่ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจไม่ได้รับความยอมรับนับถือ และตำรวจกลายเป็นเป้าหมายที่ถูกสังคมส่วนหนึ่งรังเกียจ และถูกป้ายสีเสมอมา

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้มีความพยายามในการพัฒนาองค์กรตำรวจให้มีความเป็นวิชาชีพเสมอมา ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ในระดับรัฐบาลที่ได้มีการนำเสนอไปแล้วในบทที่ ๒ แต่อย่างไรก็ตาม ในรายงานต่าง ๆ ที่นำเสนอโดยคณะกรรมการข้างต้น ซึ่งล้วนแต่แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ย่อมเป็นธรรมดาที่จะไม่มีการกล่าวถึงข้อเสนอใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงวิธีการในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจเพื่อให้เป็นหลักประกันว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน ไม่ถูกกลั่นแกล้งโยกย้ายได้โดยง่าย และในขณะเดียวกันผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีสมรรถนะสูง ตลอดจนมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีที่มาจากกระบวนการที่โปร่งใสเป็นที่ยอมรับได้ของประชาชนและสังคม ตำรวจโดยรวมด้วย

² เฟื่องอ้าง, หน้า ๑๒๗ - ๑๕๑

³ ประชาไท, เปิดข้อเสนอ“คณิต ฒ นคร”(ฉบับเต็ม) หนุ่นแก้ไข มาตรา112 ส่งตรงถึง “ยิ่งลักษณ์” เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕, [Online], available at < <http://prachatai.com/journal/2012/02/39096> > (สืบค้นเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๖)

๓.๑ ข้อเสนอทางวิชาการเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และการปรับปรุงองค์กรตำรวจ

ในทางวิชาการ มีผู้ศึกษาในเรื่องนี้ ไว้หลายท่าน เช่น กิตติพิชญ์ โสภาก ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในวิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยตาปี ในปี พ.ศ.๒๕๕๔ และ ถึงที่ปานะชา, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา ๒๕๕๓ รวมถึงงานวิจัยของ รศ.ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ และคณะ ในงานวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบงานตำรวจ (Security Sector and Police Reform) ซึ่งสนับสนุนโดยมูลนิธิ Friedrich-Ebert-Stiftung Thailand ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีประเด็นการศึกษาที่ตรงกันเกี่ยวกับองค์ประกอบของ ก.ต.ช. และ ก.ตร. ตลอดจนโครงสร้างขององค์กรตำรวจ ซึ่งเกี่ยวพันกับแนวคิดในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยตรง

รายงานวิจัย และคณะผู้วิจัย Friedrich-Ebert-Stiftung เสนอประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

๑. องค์กรการควบคุมการบริหารงานตำรวจปัจจุบัน ไม่มีความเข้มแข็งและไม่มีความสามารถในการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

คณะผู้ศึกษาวิจัย Friedrich-Ebert-Stiftung เห็นว่า ในปัจจุบันองค์ประกอบของ ก.ต.ช. และ ก.ตร. ที่มีองค์ประกอบที่มาจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากกรณี ก.ต.ช. นั้นประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๔ คน ซึ่งได้รับการสรรหาจากกรรมการ ก.ต.ช. โดยตำแหน่งโดยการนำเสนอของนายกรัฐมนตรี⁴ ส่วน ก.ตร. นั้นประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๑๐ คน ประกอบด้วย ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเคยเป็นข้าราชการตำรวจและมาจากการเลือกตั้งของข้าราชการตำรวจระดับพันตำรวจเอกขึ้นไป จำนวน ๕ คน และ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นข้าราชการอีกจำนวน ๖ คน ซึ่งได้รับการเสนอชื่อและคัดเลือกโดยที่ประชุมของ ก.ตร. โดยตำแหน่ง และ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งของข้าราชการตำรวจ จากลักษณะดังกล่าว จึงทำให้เห็นว่าทั้ง ก.ต.ช. และ ก.ตร. ต่างมีลักษณะที่เป็นองค์กรที่มีฝ่ายการเมืองเป็นองค์ประกอบจำนวนมาก และกรรมการ ก.ต.ช. ส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ก็มีภาระประจำล้นมืออยู่แล้ว จึงไม่ศึกษาและเสนอแนะนโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ใด ๆ ในการบริหารราชการตำรวจให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมได้เลย ส่วน ก.ตร. นั้นก็มีผู้บังคับบัญชา

⁴ โปรดดูพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา ๑๖ -๒๐

ระดับสูงขององค์กรเป็นกรรมการจำนวนมาก และกรรมการโดยตำแหน่งเหล่านั้นก็เป็น ผู้พิจารณาคัดเลือก รายชื่อบุคคลที่ “เหมาะสม” ในการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกชั้นหนึ่ง⁵ ลักษณะโครงสร้างดังกล่าวนี้ ทำ ให้องค์กรนี้ จึงสะท้อนถึงสถานะของการเป็นพรรคพวกเดียวกัน ในการจัดสรรและกระจายประโยชน์เกี่ยว กันเท่านั้น เนื่องจากโดยโครงสร้าง ก.ต.ช. นั้น ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงในฝ่ายประจำ ย่อมไม่อาจจะมีมติขัดหรือ แย้งกับความต้องการของฝ่ายการเมืองได้ ในขณะที่ ก.ตร.เอง ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขององค์กรตำรวจ ก็ ไม่อาจจะมีมติที่ขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการคัดเลือกผู้เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้คุณให้โทษได้ องค์กรดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ไม่อาจกำหนดนโยบาย ทางการบริหาร หรือปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และข้าราชการตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ได้เลย

จากลักษณะขององค์กรควบคุมการบริหารงานตำรวจของไทยมีทั้ง ก.ต.ช. และ ก.ตร. ซึ่งมี องค์กรประกอบส่วนใหญ่มาจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำที่อยู่ได้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองได้อย่างชัดเจน จึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงองค์กรการบริหารงานตำรวจขึ้นใหม่ คณะผู้วิจัยของมูลนิธิ Friedrich-Ebert- Stiftung จึงเห็นว่าควรที่จะสร้างความแข็งแกร่งทางการบริหารงานตำรวจให้มีหลักประกันความเป็นอิสระและ การปฏิบัติหน้าที่ตามหลักวิชาชีพขึ้นใหม่ เรียกว่าคณะกรรมการควบคุมและติดตามการบริหารงานตำรวจ หรือ กก.ตร.

“กก.ตร. นี้ จะต้องมีผู้แทนจากภาคประชาชนผ่านฝ่ายการเมืองและประชาชนโดยตรง ซึ่งจะต้องไม่ใช่ ข้าราชการตำรวจ เพื่อป้องกันมิให้ขัดกันซึ่งผลประโยชน์ (conflict of interest) ในลักษณะการขัดกันซึ่ง ผลประโยชน์เพราะโครงสร้าง (Structural Bias) และการขัดกันเพราะสถานะของแต่ละปัจเจกชน เช่น กรณี ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงเป็น กก.ตร. ด้วย ย่อมจะมีข้อครหาในด้านต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายที่เอื้อ ประโยชน์ซึ่งกันและกัน หรือการละเว้นไม่ตรวจสอบการบริหารงานตำรวจซึ่งตนเองมีส่วนได้เสียอยู่ เป็นต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำรูปแบบขององค์กรควบคุมการบริหารงานตำรวจของญี่ปุ่น ซึ่งเรียกว่า The National Public Safety Commission⁶ ซึ่งมีลักษณะ โครงสร้างองค์กรตำรวจที่คล้ายคลึงกันมาประยุกต์ใช้กับตำรวจ ไทยอย่างมาก โดย กก.ตร. นี้ จะมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ซึ่งไม่มีอำนาจในการออกเสียงใด ๆ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการจัดสรรและแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรรมการมีวาระ ๕ ปี ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา จำนวนไม่เกิน ๔ คน โดยจะต้องไม่เป็นหรือ

⁵ โปรดดูพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 30 ประกอบ มาตรา 35

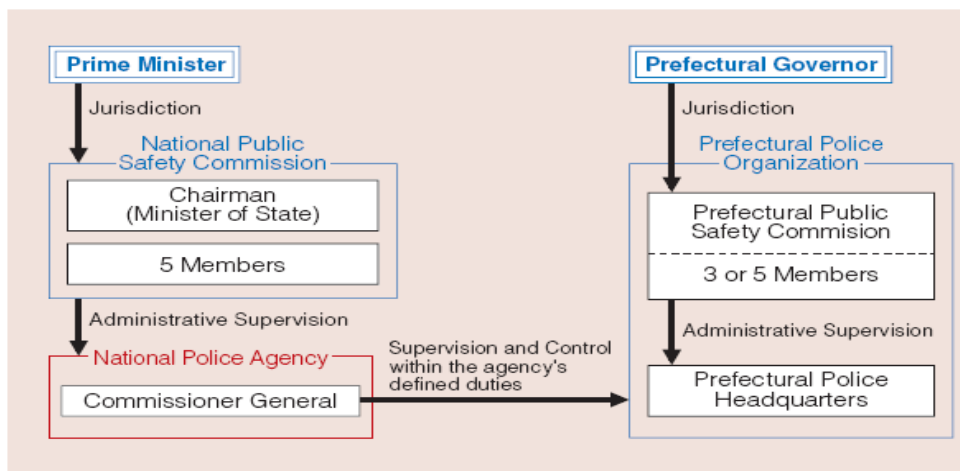
⁶ ที่มา Police of Japan 2009, [Online]. available at, <http://www.npa.go.jp/english/kokusai/Web1.htm>, (last visited April 27, 2012)

ผู้ที่เคยเป็นข้าราชการตำรวจหรือข้าราชการอัยการ ในระยะเวลา ๕ ปี ก่อนได้รับการแต่งตั้ง นอกจากนี้ กรรมการจะมาจากการเสนอชื่อของพรรคการเมืองเดียวกันเกินสองคนไม่ได้ ซึ่งจะสร้างความเป็นกลางทางการเมือง นอกจากนี้ ยังสามารถจัดปัญหาความขัดกันของสถานะข้างต้นไปได้ เนื่องจาก กก.ตร. นี้จะไม่มีองค์ประกอบจากผู้บังคับบัญชาขององค์กรตำรวจเลย จึงเป็นหลักประกันว่าจะสามารถลกระบบอุปถัมภ์ได้เป็นอย่างดี และสร้างความสง่างามให้กับผู้บริหารงานขององค์กรตำรวจในการตรวจสอบและประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจได้อย่างเต็มที่โดยไม่มีข้อครหาเรื่องผลประโยชน์ขัดกันโดยเชิงโครงสร้างด้วย

องค์กร กก.ตร. ในระดับชาตินี้ ควรจะมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกและเสนอการแต่งตั้งไปยังนายกรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้จะมี กก.ตร. ในระดับชาติแล้ว ยังควรสร้างองค์กร กก.ตร. ระดับจังหวัด ขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานตำรวจในระดับจังหวัดเช่นเดียวกับองค์กรตำรวจญี่ปุ่น ที่มีคณะกรรมการ Prefectural Public Safety Commission ประจำแต่ละจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้ องค์กรตำรวจระดับจังหวัดมีความคล่องตัวและสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างทันที่ทั้งที่ กก.ตร.จังหวัด จะมีที่มาจากบุคลากรที่ได้รับการยอมรับนับถือและผ่านการคัดสรร และเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งจะประกอบด้วยกรรมการ ๓-๕ คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรและขนาดของจังหวัด โดย กก.ตร. นี้จะต้องเป็นผู้เสนอแนะและเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจในระดับจังหวัด และผ่านความเห็นชอบของ กก.ตร. ระดับภาค ซึ่งผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นหัวหน้าตำรวจจังหวัด จะต้องมีความโดดเด่น ผ่านการประเมินความรู้และความสามารถ และความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ประกอบกัน สำหรับบทบาทของ กก.ตร. ในระดับจังหวัดนั้น จะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและติดตามผลการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ตำรวจภายในจังหวัดของตน โดยให้ถือเป็นเจ้าพนักงานและปฏิบัติงานเต็มเวลา

คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัย

System of Public Safety Commissions



ภาพที่ ๑ : แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยแห่งชาติ และ คณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยในระดับจังหวัด ซึ่งมีจุดเชื่อมโยงในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

๒. คณะผู้วิจัยข้างต้น ยังได้เสนอว่า ในอนาคตแล้ว ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ เพื่อป้องกันปัญหาการขัดกันของบทบาทของ ก.ตร. และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรการบริหารงานกลางให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับการสถาปนา กก.ตร. ข้างต้น ดังนี้

๑) ยุบเลิก ก.ต.ช. และ ก.ตร. ให้มีเพียง กก.ตร. เพียงองค์กรเดียว ซึ่งทำงานเต็มเวลา และเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอย่างรุนแรงหากใช้อำนาจโดยไม่ชอบ

๒) กก.ตร. จะต้องประกอบด้วยกรรมการเพียง ๕ คน มีทั้ง กก.ตร.ระดับชาติ และ กก.ตร. ในระดับจังหวัด โดยมีที่มาจากฝ่ายการเมือง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีตัวแทนฝ่ายการเมืองที่คัดเลือกกันเองอีกไม่เกิน ๒ คน ซึ่งจะเป็นนักการเมืองและเป็นข้าราชการหรือประกอบอาชีพที่ขัดแย้งผลประโยชน์ในการปฏิบัติงานของตำรวจไม่ได้ นอกจากนี้ ยังประกอบด้วย ฝ่ายประชาชน ที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกโดยตรงและผ่านคณะกรรมการตรวจสอบประวัติ และสรรหาจากสภาผู้แทนราษฎร อีก ๒ คน โดยกระบวนการตรวจสอบประวัติ การสัมภาษณ์และการจะต้องมีการถ่ายทอดสดผ่านโทรทัศน์

๓) ประธาน กก.ตร. ไม่มีอำนาจหน้าที่ใด ๆ นอกจากการเสนอความคิดเห็นและการนำเสนอ นโยบายให้ กก.ตร.เห็นชอบ เว้นแต่กรณีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธาน กก.ตร. ชี้ขาด

๔) การผลักดันนโยบายให้ดำเนินการ โดยการแต่งตั้ง อนุกรรมการขึ้นมา โดยจะต้องมีคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถ เป็นที่ประจักษ์ และจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลาเช่นเดียวกัน

๕) สำนักงานฝ่ายเลขานุการ ให้ยกสถานะ สำนักงาน ก.ต.ช. ในปัจจุบัน กับ สำนักงาน ก.ตร. รวมกันให้เป็นอิสระจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มาขึ้นในบังคับบัญชาของ กก.ตร. อย่างเด็ดขาด โดยผู้บริหารและข้าราชการในสังกัดสำนักงานเลขานุการ กก.ตร. จะมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน (Civilian Officers) ที่สังกัด กก.ตร. มีระเบียบบริหารราชการ เงินเดือน และกำลังพลเป็นอิสระจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้สำนักงานนี้ ขนาดกะทัดรัด และมีสถานะสูงกว่าหรือเทียบเท่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้สามารถควบคุมและประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. สำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินั้น คณะผู้วิจัยดังกล่าวได้เสนอให้ มีการนำระบบการคัดเลือกจากสหรัฐอเมริกามาพิจารณาผสมผสานกับระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

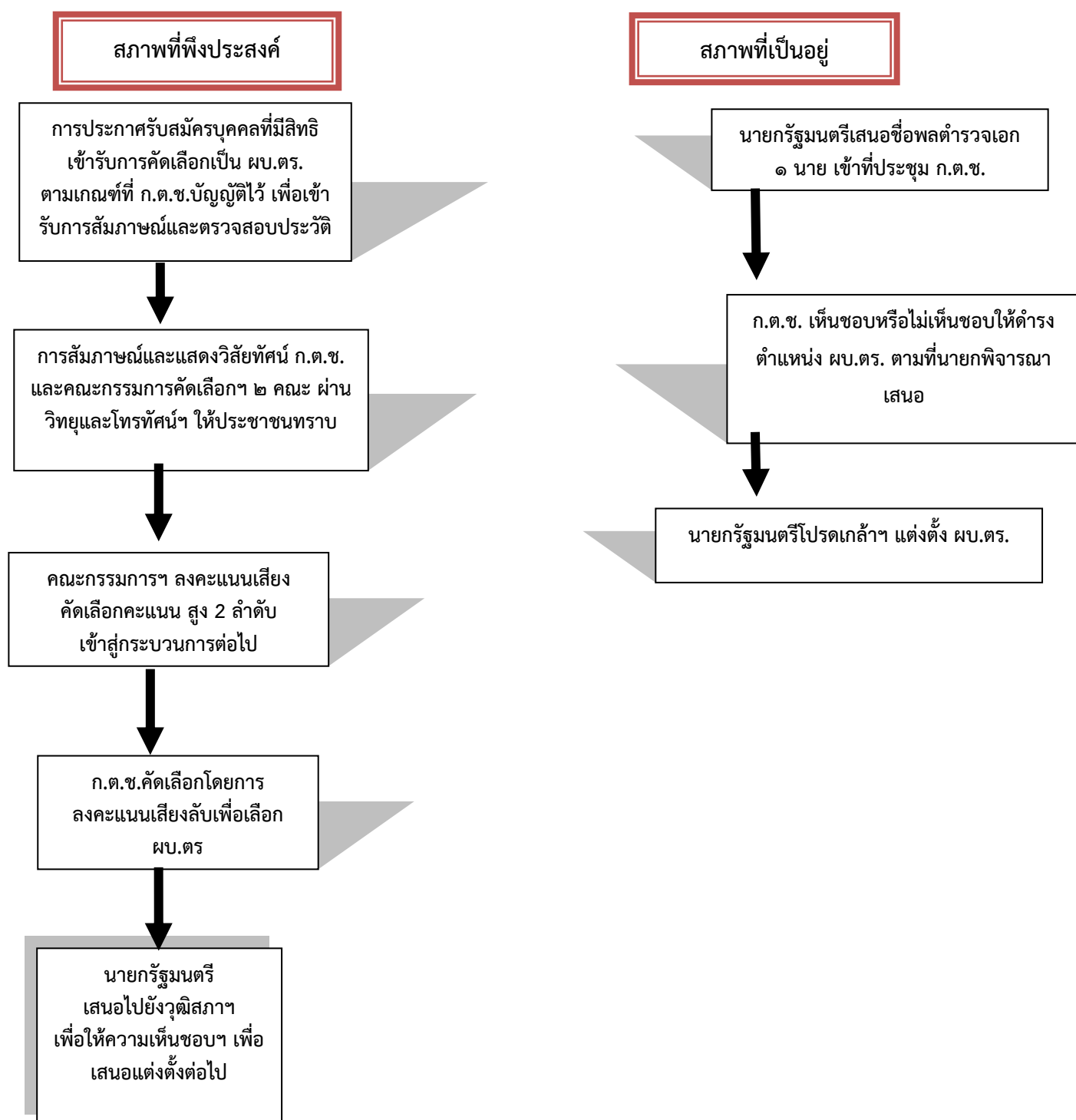
การสรรหาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อาจกำหนดให้มีทางเลือกในการคัดเลือกจากผู้สมัครใจเข้ารับ การคัดเลือกจากภายนอกองค์กรตำรวจ โดยคำนึงถึงปัจจัยเรื่องประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ และ ความสำเร็จในการปฏิบัติงานในอดีตมาประกอบกัน โดยมีคณะกรรมการคัดเลือกที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา และมีกระบวนการสรรหาที่ชัดเจน มีระบบการสัมภาษณ์ซักถามประวัติและแนวคิดในการบริหาร ราชการตำรวจและการให้บริการแก่สังคมถ่ายทอดสดผ่านสถานีวิทยุ เพื่อกำหนดให้เป็นพันธะสัญญาในการ ปฏิบัติงานต่อประชาชน ทั้งนี้ ระบบเปิดจะไม่ปิด โอกาสที่จะคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจระดับรองผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ยังอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่จะต้องผ่านกระบวนการสัมภาษณ์เช่นเดียวกัน

๓.๒ สภาพในปัจจุบันและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

จากการศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการเสนอชื่อผู้เหมาะสมเพื่อดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ (ผบ.ตร.) ตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ในปัจจุบัน พบว่ากฎหมายปัจจุบันให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวในการเสนอชื่อข้าราชการตำรวจที่มียศพลตำรวจเอก เข้าที่ประชุม ก.ต.ช. เพื่อ พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการในการคัดเลือกไว้ในลักษณะเดียวกันกับการ คัดเลือกหัวหน้าตำรวจ (Police Chief) ในสหรัฐอเมริกาแต่ประการใด กระบวนการในการคัดเลือกหัวหน้า ตำรวจ หรือ ผบ.ตร. ของไทย จึงไม่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ตามหลักธรรมาภิบาล

ตามที่ได้เสนอไว้ในบทที่ ๒ และยังไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแนวใหม่ กับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ดังแผนภาพที่จะนำเสนอ ดังนี้

สภาพที่พึงประสงค์ของการสรรหาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.)



แผนภาพที่ ๒ ขั้นตอนที่พึงประสงค์และสถานะที่เป็นจริงในการแต่งตั้ง ผบ.ตร.

จากกรอบสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ การคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ นอกจากให้เป็นดุลพินิจแก่นายกรัฐมนตรีในการคัดเลือก โดยถือว่านายกรัฐมนตรีนับเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย การคัดเลือกหัวหน้าส่วนราชการจึงเป็นดุลพินิจของผู้แทนปวงชนโดยลำพัง โดยทฤษฎีประชาธิปไตยแบบสุดโต่งดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของตำรวจในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ไม่เปิดโอกาสให้ทั้งตำรวจซึ่งถือเป็นเพื่อนร่วมวิชาชีพ (Peer profession) และประชาชนซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ที่จะได้รับผลกระทบจากการแต่งตั้ง ผบ.ตร. เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือก ผบ.ตร. แต่ประการใด นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองยังมีอิทธิพลโดยตรงในการดำรงอยู่หรือการปลด ผบ.ตร. ออกจากตำแหน่งได้โดยง่าย โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรบริหารงานบุคคลหรือกำกับนโยบายใด ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนไม่ต้องความเห็นชอบของวุฒิสภา ดังเช่นที่กำหนดรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติองค์กรอัยการฯ พ.ศ.๒๕๕๑ ที่กล่าวไปแล้ว

สภาพองค์กรตำรวจ จึงมีลักษณะที่องค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาครอบงำและมีอิทธิพล ตลอดจนใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์หรือบังคับใช้กฎหมายโดยบิดผันจากความชอบธรรมได้โดยง่าย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ ที่ถูกตราขึ้นโดยฝ่ายการเมืองนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กรที่ควบคุมนโยบายและการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช. และ ก.ตร.) ที่มีลักษณะที่เอื้อต่อการครอบงำโดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจากองค์กรภายนอกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของรัฐบาลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมดังได้กล่าวไปแล้วในส่วนแรก ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๑ เพื่อให้เป็นองค์กรที่พึงประสงค์ สอดคล้องกับทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และหลักการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล รวมถึงหลัก Collaborative Governance ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพตามหลักองค์กรที่พึงประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

๑. ผู้วิจัยเห็นว่า ผบ.ตร. เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ และหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในการปฏิบัติงาน การขาดการเชื่อมโยงระหว่างภาคประชาชนกับส่วนราชการใด ๆ อย่างเด็ดขาด จึงถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการในระบบอบเสรีประชาธิปไตย ดังนั้น การมีโครงสร้างและการคัดเลือก ผบ.ตร. ที่เป็นอิสระเช่น องค์กรอัยการ หรือองค์กรตุลาการ จึงไม่ใช่ลักษณะที่พึงประสงค์ขององค์กรทุกองค์กรในระบบอบเสรีประชาธิปไตย เพราะจะทำให้ขาดลักษณะที่เป็น Social Contract ระหว่างผู้นำองค์กรกับประชาชนไปโดยทันที

๒. ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะวิจัยจาก Friedrich-Ebert-Stiftung Thailand ว่า การคัดเลือกหัวหน้าตำรวจจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยหลายทางเลือกเช่น ระบบปิดจากข้าราชการตำรวจเท่านั้น และระบบเปิดซึ่งคัดเลือกจากผู้มีประสบการณ์และประสบความสำเร็จในการบริหารราชการแผ่นดินมาก่อน ผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือก เช่นเดียวกับองค์กรตำรวจสหรัฐอเมริกา ที่จะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติทั้งในด้านความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และ

ทักษะในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนวิสัยทัศน์ในการพัฒนาองค์กรตำรวจในอนาคตด้วย ตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ ๒ แล้ว

๓. อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามข้อ ๑. และ ๒. จะเป็นกรณีที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ได้แก่ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ หลายประการ เช่น การแก้ไขที่มาของ ผบ.ตร. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ก.ต.ช. และ ก.ตร. ตลอดจนการดำเนินการที่สอดคล้องกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยตามที่กล่าวไปแล้วใน ส่วนแรก การดำเนินการดังกล่าว ย่อมเป็นเรื่องยาก และมีความเป็นไปได้น้อย เพราะจะทำให้มีผลเป็นการลด อำนาจของฝ่ายการเมืองที่จะเข้ามาควบคุมองค์กรตำรวจโดยตรง ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขในส่วนภายในของ องค์กรตำรวจเอง ก็จะริเริ่มจากความจริงใจและจริงของนายกรัฐมนตรึ ที่จะอาศัยอำนาจในฐานะประธาน ก. ต.ช. ตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ในการตราระเบียบ ก.ต.ช. เพื่อกำหนดแนวทางรับสมัครและ กระบวนการสรรหา ผบ.ตร. โดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกที่มาจากหลายภาคส่วน และจากกลุ่มตำรวจที่มี ส่วนได้เสียในฐานะผู้ร่วมงานในอนาคต ตลอดจนประชาชนจากภาคการศึกษา อาชีวศึกษา และกระบวนการ ยุติธรรมด้วยกัน ตลอดจนกระบวนการคัดเลือก สัมภาษณ์ และประเมินผลตามหลักวิทยาศาสตร์อย่างแท้จริง กรณีนี้จะสามารถประกันได้ว่า กระบวนการดังกล่าวจะ โปร่งใส ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะเข้าใจและ ขอมรับได้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีทักษะและวิสัยทัศน์ในการนำพา องค์กรตำรวจให้มีความเจริญก้าวหน้าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

๔. นอกจากนี้ ยังจะต้องสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่ตำแหน่ง ผบ.ตร. มิให้ถูกปลดได้โดยง่าย แต่จะต้องผ่านความเห็นชอบของ ก.ต.ช. และวุฒิสภา ด้วย โดยในอนาคตจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้ สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวต่อไป

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาจากบทที่ ๒ และ ๓ จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีความสำคัญอย่างมากในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสามารถบันดาลสุขทุกข์ให้แก่พี่น้องประชาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมีการใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบ สามารถบังคับบัญชาตำรวจให้กระทำการสิ่งที่ไม่ดีผิดกฎหมาย หรือไม่ชอบธรรม เลือกลงมืออย่างไม่เป็นธรรมแล้ว จะนำมาซึ่งความแตกแยกในสังคมได้อย่างง่าย เพราะหาก ผู้บัญชาการตำรวจมาจากการเมืองโดยไม่ได้รับความยินยอมพร้อมใจหรือยอมรับจากบุคลากรในสายวิชาชีพเดียวกันก็จะทำให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่อาจจะบริหารงานได้ประสบผลสำเร็จได้ รวมถึงกรณีที่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ไม่มีหลักประกันเรื่องความรู้ความสามารถ ไม่มีทักษะ หรือไม่มีวิสัยทัศน์ ขาดความยอมรับจากประชาชนแล้ว¹ ก็ยากที่จะดำเนินนโยบายในการรักษาความสงบเรียบร้อยในประสบผลสำเร็จได้ โดยเฉพาะในช่วงที่สังคมต้องการนักประนีประนอม มีความเป็นกลางสูง มีความสามารถและทักษะการแก้ไขปัญหาสูงแล้ว ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงจะต้องได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนอย่างยั้งขาด ตลอดจนการมีนโยบายที่สอดคล้องกับหลักสุจริต (Good faith) บังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นกลาง (Impartiality) และมีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม เสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมบนพื้นฐานของเชื้อชาติ ศาสนา และความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน

๔.๑ ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ระบบการคัดเลือกหัวหน้าตำรวจของไทย ซึ่งเป็นไปตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๖ มีลักษณะพิเศษ ดังนี้

๑.เป็นระบบที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวในการที่เลือกข้าราชการตำรวจที่มียศพลตำรวจเอก ขึ้นมาเพื่อเสนอให้ ก.ต.ช. เห็นชอบ โดย ก.ต.ช. ไม่มีบทบาทอะไรในการสรรหา หรือร่วมในกระบวนการคัดเลือกแต่ประการใด ก.ต.ช. สามารถกระทำได้เพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น อีกทั้งไม่มีกฎหมายห้ามมิให้เสนอชื่อข้าราชการตำรวจคนเดิมที่ ก.ต.ช. ไม่เห็นชอบให้เป็น ผบ.ตร. อีกด้วย

๒.เป็นระบบที่ไม่สอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘(๔)(๕) ที่กำหนดให้รัฐบาลจะต้องพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงความมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม

¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law*, Princeton University Press, 2006 (ท่านศาสตราจารย์ Tom Tyler อธิบายว่า ประชาชนจะเคารพกฎหมาย ถ้ายอมรับในตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าจะมีการปฏิบัติที่มีหลักสุจริต (Good faith) มีความสุภาพ และมีการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม เสมอภาค เท่าเทียมกัน)

เนื่องจากกระบวนการคัดเลือกที่ผู้ที่มีความเหมาะสมในการเป็น ผบ.ตร. อยู่ที่ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีนั่น

๓. เป็นระบบที่ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ ที่ไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่มีส่วนได้เสีย (Stake holder) และบุคลากรร่วมวิชาชีพตำรวจ (Peer Profession) ควรจะต้องมีส่วนร่วมในการประเมินความรู้ความสามารถ และเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสวงหาและคัดเลือก ตลอดจนฟังวิสัยทัศน์ของผู้นาองค์กรตำรวจคนใหม่ ตามหลัก Good Governance & Collaborative Governance เพื่อให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี

๔. เป็นระบบที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการกระจายอำนาจ และขาดหลักประกันเกี่ยวกับคุณภาพความรู้ความสามารถ สมรรถนะ และทักษะในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลของผู้นาองค์กรตำรวจ ซึ่งต่างจากการคัดเลือกหัวหน้าตำรวจในสหรัฐอเมริกาที่จะต้องมีการประกาศประชาสัมพันธ์ การเชิญเชื่อบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาสมัครเป็นหัวหน้าตำรวจ การจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือก (Search Committee) การสัมภาษณ์และตรวจสอบประวัติเชิงลึก การเข้าถึงและตรวจสอบความพึงพอใจประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวเคยรับผิดชอบอยู่ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่จะเป็นหลักประกันได้ว่า ชุมชนจะมีความพอใจในตัวหัวหน้าตำรวจคนใหม่

๕. เป็นระบบที่ให้อำนาจแก่คน ๆ เดียวในการคัดเลือก ต่างจากระบบของสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาจากประชาชนที่เป็นยอมรับจากหลากหลายวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ธุรกิจ รวมถึงด้านกระบวนการยุติธรรม เพื่อมาสัมภาษณ์ ทั้งนี้ได้ ตั้งกลุ่มร่วมสัมภาษณ์จากหลากหลายอาชีพ รวมถึงข้าราชการตำรวจซึ่งถือเป็น Peer Profession ที่จะเข้าไปร่วมระดมความคิดเห็น ตรวจสอบประวัติ ตั้งคำถาม และซักถามผู้สมัครในการเป็นหัวหน้าตำรวจด้วย

๖. เป็นระบบที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองอย่างมาก แตกต่างจากระบบการคัดสรรผู้นำขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ ของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอัยการ และศาลยุติธรรม ที่จัดเป็นระบบปิดอย่างชัดเจน กล่าวคือ ทั้งองค์กรอัยการและศาลยุติธรรมไม่ได้ให้โอกาสฝ่ายการเมืองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับใด ๆ เว้นแต่องค์กรอัยการที่กำหนดให้การคัดเลือกอัยการสูงสุด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าระบบปิดนี้ ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องให้ประชาชน หรือผู้แทนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกหรือกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอริปไตยซึ่งแท้จริงเป็นอำนาจของประชาชนเอง ดังนั้น องค์กรที่ใช้อำนาจอริปไตยรวมถึงองค์กรศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นสำนักงานอัยการสูงสุด ต้องยินยอมให้ผู้แทนปวงชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและการคัดสรรผู้นาองค์กรดังกล่าวด้วย

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

นอกจากผู้ศึกษาวิจัยจะเห็นพ้องด้วยกับหลักการทางทฤษฎีที่นำเสนอไว้ในบทที่ ๒ รวมถึงผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการหลายท่านที่เสนอไว้ในบทที่ ๑ แล้ว โดยองค์กรตำรวจจะต้องมีการปรับเปลี่ยน

หลายประการ ทั้งในด้านการปรับปรุงโครงสร้างและแนวคิดในการบริหารราชการให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม หลักการบริหารบนพื้นฐานของความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ตามหลักธรรมาภิบาลและหลัก Collaborative Governance ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ (๔)(๕) แล้ว ในเรื่องการคัดเลือกหัวหน้าตำรวจ หรือ ผบ.ตร. ของไทยนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าควรจะนำตัวแบบจากประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาศึกษา และกำหนดเป็นนโยบายในการคัดเลือก ผบ.ตร. ที่จะต้องดำเนินการโดยโปร่งใส สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และหลักคุณธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

๑. ผู้วิจัยเห็นว่า ผบ.ตร. เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ และหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในการปฏิบัติงาน การขาดการเชื่อมโยงระหว่างภาคประชาชนกับส่วนราชการใด ๆ อย่างเด็ดขาดจึงถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการในระบอบเสรีประชาธิปไตย ดังนั้น การคัดเลือก ผบ.ตร. จึงต้องอยู่ภายใต้บริบทการเมืองในสถานะที่เหมาะสมสอดคล้องกับหลักคิดในการบริหารงานในระบบคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ และหลักเสรีประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้นำน้องการตำรวจ หรือ ผบ.ตร. ผ่านระบบการคัดเลือกที่โปร่งใส เป็นธรรม มีหลักประกันความรู้ความสามารถ โดยวิสัยทัศน์ที่ ผบ.ตร. แสดงไว้ต่อคณะกรรมการคัดเลือกจะถือเป็น Social Contract ระหว่างผู้นำน้องการตำรวจคนใหม่กับประชาชนไปโดยทันที

๒. ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำข้อเสนอของคณะวิจัยจาก Friedrich-Ebert-Stiftung Thailand ว่า การคัดเลือกหัวหน้าตำรวจจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยหลายทางเลือก เช่น ระบบปิดจากข้าราชการตำรวจเท่านั้น และระบบเปิดซึ่งคัดเลือกจากผู้มีประสบการณ์และประสบความสำเร็จในการบริหารราชการแผ่นดินมาก่อน ผ่านกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการคัดเลือก เช่นเดียวกับองค์กรตำรวจสหรัฐอเมริกา ที่จะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติทั้งในด้านความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และทักษะในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนวิสัยทัศน์ในการพัฒนาองค์กรตำรวจในอนาคต ด้วย ตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ ๒ แล้ว ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุป ดังนี้

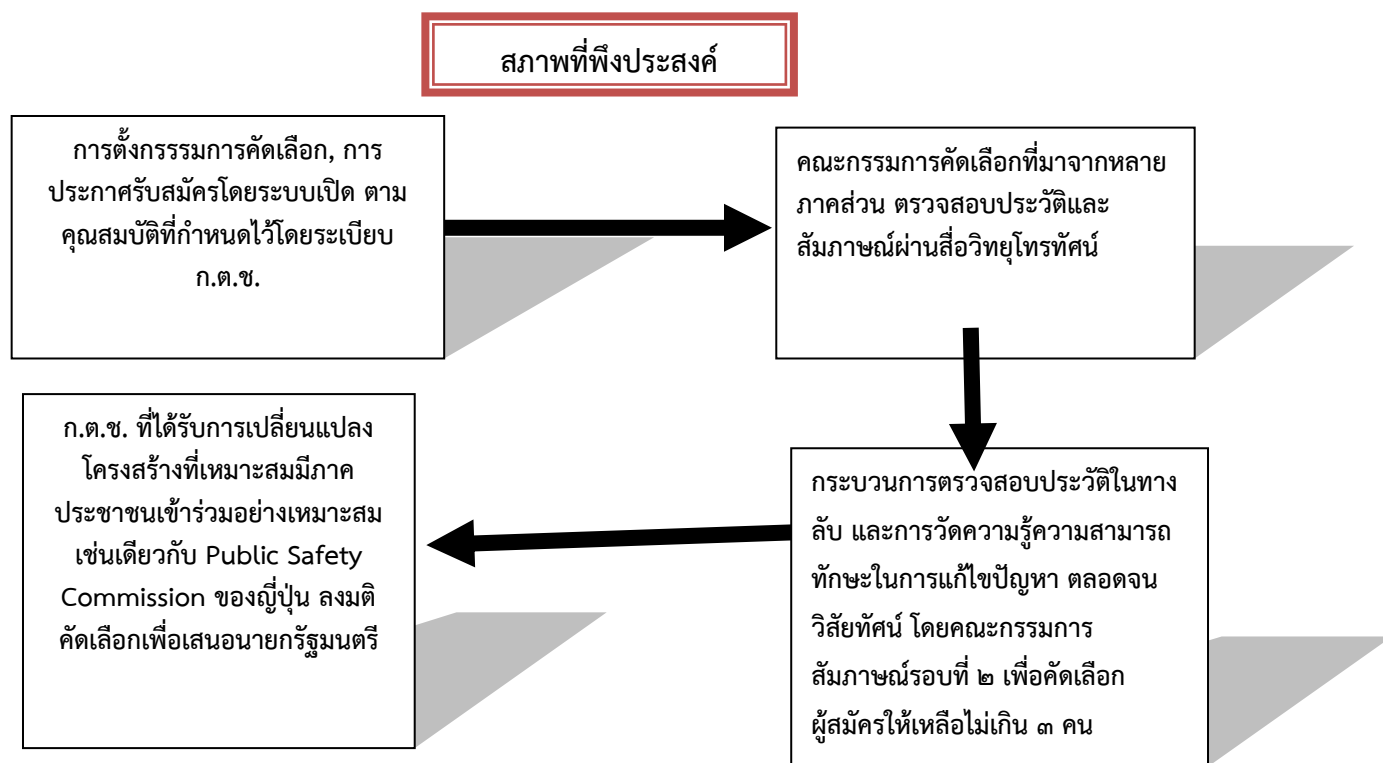
๒.๑ กระบวนการคัดเลือก จะต้องเป็นหลักประกันเกี่ยวกับคุณภาพความรู้ความสามารถ สมรรถนะ และทักษะในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลของผู้นำน้องการตำรวจ ซึ่งจะต้องเป็นระบบเปิดให้บุคคลทั่วไป หรือบุคลากรในองค์กรตำรวจเข้าร่วมการแข่งขันในการสมัครเป็น ผบ.ตร. ทั้งนี้ จะต้องเริ่มจากกระบวนการจัดทำความต้องการและลักษณะเฉพาะขององค์กร รวมถึงคุณสมบัติที่ต้องการของผู้นำน้องการตำรวจคนใหม่ กระบวนการประกาศประชาสัมพันธ์ การเชิญเชิญบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสมัครเป็นหัวหน้าตำรวจ การจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือก (Search Committee) การสัมภาษณ์และตรวจสอบประวัติเชิงลึก การเข้าถึงและตรวจสอบความพึงพอใจประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวเคยรับผิดชอบอยู่ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่จะเป็นหลักประกันได้ว่า ชุมชนจะมีความพอใจในตัวหัวหน้าตำรวจคนใหม่

๒.๒ ที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาจากประชาชนที่เป็นยอมรับจากหลากหลายวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ธุรกิจ รวมถึงด้านกระบวนการยุติธรรม เพื่อมาสัมภาษณ์ ทั้งนี้ได้ตั้งกลุ่มร่วมสัมภาษณ์จากหลากหลายอาชีพ รวมถึงข้าราชการตำรวจซึ่งถือเป็น Peer Profession ที่จะเข้าไปร่วมระดมความคิดเห็น ตรวจสอบประวัติ ตั้งคำถาม และซักถามผู้สมัครในการเป็นหัวหน้าตำรวจด้วย ทั้งนี้เพื่อสร้างความยอมรับร่วมกันต่อผู้นำองค์กรตำรวจคนใหม่อย่างจริงจัง ไม่ใช่แค่เป็นผู้นำตามกฎหมายเท่านั้น

๓. การดำเนินการตาม ๑ และ ๒ จำเป็นจะต้องแก้ไข พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ หลายประการ เช่น การแก้ไขที่มาของ ผบ.ตร. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ก.ต.ช. และ ก.ตร. ตลอดจนการดำเนินการที่สอดคล้องกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยตามที่กล่าวไปแล้วในส่วนแรกของบทที่ ๓ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าว ย่อมเป็นเรื่องยาก และมีความเป็นไปได้น้อย เพราะจะทำให้มีผลเป็นการลดอำนาจของฝ่ายการเมืองที่จะเข้ามาควบคุมองค์กรตำรวจโดยตรง ด้วยเหตุผลดังกล่าว หากฝ่ายการเมืองมีความจริงใจที่จะสร้างหลักความเป็นวิชาชีพในองค์กรตำรวจที่เข้มแข็ง และสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีอาชีพที่แท้จริงแล้ว ก็จะต้องริเริ่มจากความจริงใจและจริงของนายกรัฐมนตรี ที่จะอาศัยอำนาจในฐานะประธาน ก.ต.ช. ตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ในการตราระเบียบ ก.ต.ช. เพื่อกำหนดแนวทางรับสมัครและกระบวนการสรรหา ผบ.ตร. โดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกที่มาจากหลายภาคส่วน และจากกลุ่มตำรวจที่มีส่วนได้เสียในฐานะผู้ร่วมงานในอนาคต ตลอดจนประชาชนจากภาคการศึกษา อาชีวศึกษา และกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน ตลอดจนกระบวนการคัดเลือก สัมภาษณ์ และประเมินผลตามหลักวิทยาศาสตร์อย่างแท้จริง กรณีนี้จะสามารถประกันได้ว่า กระบวนการดังกล่าวจะโปร่งใส ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะเข้าใจและยอมรับได้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีทักษะและวิสัยทัศน์ในการนำพาองค์กรตำรวจให้มีความเจริญก้าวหน้าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

๔. ประการที่สำคัญที่สุด คือ จะต้องสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่ตำแหน่ง ผบ.ตร. มิให้ถูกปลดได้โดยง่าย แต่จะต้องผ่านความเห็นชอบของ ก.ต.ช. และวุฒิสภา ในลักษณะเดียวกับองค์กรอัยการด้วย โดยในอนาคตจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวต่อไป

๔.๓ ตัวอย่าง ตัวแบบที่อาจจะเป็นไปได้ในการคัดเลือก ผบ.ตร.



ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า กระบวนการคัดเลือกดังกล่าวจะสร้างความมั่นใจให้แก่สาธารณชนว่าการคัดเลือก ผบ.ตร. จะสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแนวทางใหม่ หรือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เน้นเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองอย่างถูกต้องชอบธรรมและตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตของตนเอง รวมทั้งยอมรับผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจดังกล่าวร่วมกัน นอกจากนี้การกำหนดโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการเพื่อคัดเลือก ผบ.ตร. ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาลในภาครัฐ ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ว่าการลงคะแนนเสียงเพื่อคัดเลือก ผบ.ตร. เลือกต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบ ใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) : ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งจะสร้างความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนที่มีองค์กรตำรวจได้อย่างจริงจังในท้ายที่สุด