



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การนำหลักนิติธรรมที่ใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ

จัดทำโดย พล.ต.ต.วิชัย สังข์ประไพ
รหัส ๕๙๐๔๓๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
๑. บทนำ	๑
๒. ทำไม ? ต้องปฏิรูปองค์กรตำรวจ	๕
๓. ความหมายของหลักนิติธรรมและการปฏิรูป	๗
๔. การนำหลักนิติธรรมมาใช้ใน “การปฏิรูปองค์กรตำรวจ”	๑๐
๕. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ	๒๑
๖. บทสรุปของการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ	๒๒
บรรณานุกรม	๒๓

บทคัดย่อ

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายในการปฏิรูปองค์กรตำรวจซึ่งมีหน้าที่ป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของประเทศไทย โดยมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร ซึ่งภายใต้การเปลี่ยนแปลงบริบทของสังคมไทย ปัญหาของตำรวจที่สำคัญและส่งผลต่อภาพลักษณ์ของตำรวจ ในเรื่องความเชื่อถือและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การซื้อขายตำแหน่ง การคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ การปฏิบัติงานในลักษณะ ๒ มาตราฐาน การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การที่ตำรวจค้าสำนวนคดี เป็นต้น ซึ่งสาเหตุดังกล่าว เป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิวัติโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.)

การปฏิรูประบบการบริหารงานตำรวจ ได้มีการปฏิรูปมาแล้วหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่เคยมีการนำ “หลักนิติธรรม” มาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจแต่อย่างใด “หลักนิติธรรม” หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ชัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ ผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม คือ ใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ ความเป็นอิสระ การไม่มีผลย้อนหลัง การประกาศใช้ใช้บังคับใช้ทั่วไป การใช้อำนาจภายใต้การให้อำนาจ และการยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต

การนำ “หลักนิติธรรม” มาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ตามแนวทางในการดำเนินงาน ๖ ด้าน กล่าวคือ การปฏิรูปที่มาของ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) การปฏิรูปการได้มาซึ่งข้าราชการตำรวจและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ การปฏิรูปการกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น การปฏิรูปโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการของตำรวจ การปฏิรูประบบการให้บริการประชาชน และการปฏิรูประบบการสอบสวน จะทำให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บังเกิดประสิทธิผลและผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นประชาชนจะเกิดความเชื่อถือและเชื่อมั่นว่า “ตำรวจ” เป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง สังคมและประเทศชาติจะเกิดความสงบ นอกจากนี้ จะสร้างเกียรติภูมิให้กับองค์กรตำรวจได้อย่างภาคภูมิใจ สมดังปณิธานของตำรวจที่ว่า “ทำเพื่อนาย ตายเพื่อประชาชน”

การนำหลักนิติธรรมที่ใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ (Rule of Law to Reform Police Organization)

๑. บทนำ

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยมีเป้าหมายที่จะให้องค์กรตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน เป็นองค์กรที่เป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริง ปัจจุบัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีจำนวนข้าราชการตำรวจในสังกัด จำนวน ๒๓๐,๐๐๐ กว่าคน และมีโครงการการบริหารงานที่สลับซับซ้อน ส่งผลให้การควบคุมดูแลและการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร อีกทั้ง การบริหารงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เกิดข้อครหาของการตำรวจ ต่าง ๆ อาทิ การซื้อขายตำแหน่ง การคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ การปฏิบัติงานในลักษณะ ๒ มาตรฐาน การที่ตำรวจแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ตำรวจค้าสำนวนคดี หรือ การได้รับต่อค่าตอบแทนและสวัสดิการตำรวจที่อยู่ในระดับที่ต่ำเกินไปและไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม นอกจากนี้ จากความสลับซับซ้อน ของการบริหารงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่งผลให้การทำงานของข้าราชการตำรวจไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อีกทั้ง ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประชาชนขาดความเชื่อถือ และ เชื่อมั่นในข้าราชการตำรวจ รวมไปถึงการขาดความเชื่อถือและเชื่อมั่นระบบความยุติธรรมที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นจุดเริ่มแรกและเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมของสังคมไทย

เมื่อพิจารณาองค์กรของตำรวจไทย พบว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นองค์กรราชการที่มีขนาดใหญ่มาก มีหน้าที่ป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของราชอาณาจักร โดยมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร มีหน่วยงานกระจายอยู่ทุกจังหวัด ทั้งส่วนที่เป็นหน่วยปฏิบัติการพื้นที่ ได้แก่ ตำรวจนครบาล และตำรวจภูธร ซึ่งมีสถานีตำรวจบริการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน กระจายทั่วราชอาณาจักรถึง ๑,๔๕๑ สถานี นอกจากนี้ ยังมีหน่วยปฏิบัติการเฉพาะทาง ได้แก่ ตำรวจสอบสวนกลาง ตำรวจปราบปรามยาเสพติด ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจน้ำ ตำรวจตระเวนชายแดน และหน่วยงานทางเทคนิคที่สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจ สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาถึง แนวนโยบายการบริหารงานตำรวจแต่ละเรื่อง มีลักษณะเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น

ในปี พ.ศ.๒๕๔๗ รัฐบาล จึงได้ มีการปฏิรูประบบการบริหารงานตำรวจ โดยตราเป็น พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗^๑ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญ ได้แก่

๑. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการตำรวจ ซึ่งเดิมจะกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับนำมาบัญญัติรวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เพื่อเป็นหลักในการบริหารงานตำรวจ โดยเฉพาะ และมีการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ของ “ตำรวจ” ไว้อย่างชัดเจน

(๒) กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและกองบัญชาการ เพื่อกระจายอำนาจไปยังกองบัญชาการมากขึ้น

(๓) กำหนดให้มีองค์กรนโยบายการบริหารงานตำรวจโดยตรง มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายการบริหารงานตำรวจในรูปคณะบุคคล โดยให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารราชการตำรวจ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดระบบด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๔) กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการตำรวจประเภทไม่มียศและกำหนดตำแหน่งพนักงานสอบสวน แยกต่างหากจากตำแหน่งข้าราชการตำรวจที่มีอยู่เดิม

(๕) จัดให้มีกองทุนเพื่อสนับสนุนและพัฒนาางานเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา อันจะทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในส่วนซึ่งข้าราชการตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบมีศักยภาพยิ่งขึ้น ซึ่งในการกำหนดนโยบายนั้น องค์กรตำรวจ มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เป็นองค์กรกำหนดนโยบาย ตามที่ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ กำหนดขึ้นใหม่ ตามมาตรา ๑๖ ซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิมที่ให้อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายแต่เพียงผู้เดียว ตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๖

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ หรือ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่หลัก ได้แก่ (๑) กำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ (๒) กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบายระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย

โดยกรรมการ กตช. ประกอบด้วย

- (๑) นายกรัฐมนตรี เป็น ประธานกรรมการ
- (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- (๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
- (๔) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (๕) ปลัดกระทรวงยุติธรรม
- (๖) เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และ
- (๗) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

แต่อย่างไร หลังจากที่มีการปฏิวัติโดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช) ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗^๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๗ แห่ง

^๑ พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้ แทน “มาตรา ๑๗ ” ให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ หรือ ก.ต.ช. ประกอบด้วย

- (๑) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ
- (๒) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ
- (๓) ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และ

ผู้อำนวยการ

สำนักงานประมาณเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคน ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ประธานกรรมการโดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ^{๑๐}.

แม้ว่าในคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาและปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจในคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปี พ.ศ.๒๕๒๕ ที่มี พล.ต.ต. ประมาณ อติเรกสาร เป็นประธาน ได้ศึกษาไว้ พบว่า ระบบงานตำรวจมีปัญหาสำคัญๆ ๗ ประการซึ่งปัญหาดังกล่าวยังคงเป็นจริงอยู่ในปัจจุบัน^{๑๑} ได้แก่

๑) การกำหนดหน้าที่ของตำรวจไม่ได้กำหนดชัดเจนทำให้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยให้ประชาชนและความมั่นคงของรัฐ ทำให้สูญเสียกำลังพลไปกับการปฏิบัติงานด้านอื่นเป็นจำนวนมาก

๒) การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับขนาดและปริมาณงาน จึงควรมีการจัดสายงานเป็น ๒ ประเภท กล่าวคือข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานตำรวจอย่างแท้จริงทั้งที่มียศและไม่มีกับข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานธุรการและสนับสนุนอื่นๆ

๓) ข้อมูลข่าวสารของงานตำรวจยังไม่เป็นระบบ ไม่สามารถประมวลข้อมูลให้ผู้บังคับบัญชานำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ทั้งข่าวสารอาชญากรรม ข่าวสารความมั่นคง และข่าวสารการบริหารงานตำรวจ

๔) ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริการประชาชน ได้แก่

(๑) การจัดองค์กรตำรวจยังไม่สามารถให้บริหารในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพและสมความมุ่งหมายของรัฐทั้งที่ปฏิบัติงานเต็มตามกำลังความสามารถตลอด 24 ชั่วโมง

(๒) ประชาชนเสียเวลามากในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและอาจต้องผ่านนายหน้าหากต้องการความสะดวกเพราะมีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่มากมายและยุ่งยาก

^{๑๐} ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗

^{๑๑} คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปี พ.ศ.๒๕๒๕

(๓) เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนหนึ่งมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมต่อประชาชน บางคนให้ความสำคัญกับคดีที่มีผลประโยชน์มากกว่าคดีที่ไม่มีผลประโยชน์หรือเสี่ยงอันตราย อีกทั้งบางคนก็หาทางบ่ายเบี่ยงไม่รับแจ้งความ

๕) ปัญหาการร่วมมือจากประชาชน

(๑) ประชาชนมักไม่กล้าให้ความร่วมมือกับตำรวจในการชี้ช่องให้จับโจรผู้ร้าย หรือหลีกเลี่ยงการเป็นพยาน ทั้งนี้เพราะไม่ได้รับความคุ้มครองจากทางตำรวจอย่างดีพอ ในบางกรณีตำรวจก็ไม่เก็บความลับเรื่องบุคคลที่เป็นพยานหรือสายลับให้กับตำรวจ ทำให้ถูกคุกคามขู่ข่มขู่ หรือได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต

(๒) ประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมในการบริหารงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมซึ่งโดยหลักแล้วเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคม ทุกฝ่ายควรเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานด้วย

๖) ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รัฐบาลมีเจตจำนงที่จะให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทว่าการปฏิบัติงานของตำรวจแบ่งออกไปเป็นกองบัญชาการและกองบังคับการ มีสายการบังคับบัญชาสั่งการลงไปถึงกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ทำให้เอกภาพในการบริหารงานของจังหวัดหมดไป แต่หากไม่เป็นเช่นนี้การปราบปรามอาชญากรรมก็จะไม่ได้ผลหรือได้ผลน้อยซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนมากยิ่งขึ้น

๗) ปัญหาต่อคำตอบแทนและสวัสดิการตำรวจที่อยู่ในระดับที่ต่ำเกินไปและไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ในการพิจารณาค่าตอบแทนโดยใช้หลัก "งานเท่ากันเงินเท่ากัน" โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานอย่างแท้จริงได้รับคำตอบแทนในระดับที่ต่ำเกินไปจนไม่สามารถปฏิบัติงานให้เกิดผลดีได้ ก่อให้เกิดปัญหาการหารายได้ในทางไม่สุจริตตามมา

แต่หลังจาก ปี ๒๕๔๗ ได้มีการปฏิรูปองค์กรตำรวจมาแล้วตามรายละเอียดข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ยังมีปัญหาในการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อีกทั้งมีปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปองค์กรตำรวจของประเทศไทย^๔ กล่าวคือ

๑. การแทรกแซงการบริหารงานตำรวจจากฝ่ายการเมืองในทุก ๆ เรื่องตั้งแต่การได้มาซึ่งผู้นำของข้าราชการตำรวจ การแทรกแซงเรื่องงบประมาณ การแทรกแซงทางคดีการแทรกแซงทางการบริหารงานบุคคลหรือการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่ง การกำหนดตัวบุคคลในการดำรงตำแหน่งต่างๆ เป็นต้น

๒. ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ เกิดความสับสนในการบริหารงานของข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นลักษณะงานของตำรวจเฉพาะด้าน เช่น ตำรวจป่าไม้ กับเจ้าหน้าที่ของป่าไม้ เป็นต้น

๓. การได้มาของข้าราชการตำรวจไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจบางรายไม่มีทักษะในการ

^๔ การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทย(ออนไลน์)

ต่อสู้ทั้งในด้าน จิตวิญญาณของการต่อสู้และทักษะเกี่ยวกับป้องกันตัวและจู่โจม ส่งผมให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้เกิดการสูญเสียอยู่เนื่อง ๆ

๔. **ประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนต่ำยุ่งยากและไม่เป็นธรรม** ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและร้องเรียนต่อสื่อมวลชน ปัจจุบันการร้องเรียนผ่านสื่อมวลชน เป็นช่องเดียวที่ประชาชนจะใช้ในการติดตามสอบถามเรื่องราวความคืบหน้าทางคดีต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า เรื่องราวใดที่ผ่านสื่อมวลชน จะทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดความกระตือรือร้นในการดำเนินคดีอย่างยิ่ง เพราะนั่นหมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างชัดเจน

จากปัญหาสาเหตุ ดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจมาตลอดระยะเวลา ๔๐ ปี มีความสนใจว่า ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจจะต้องมีหลักในการปฏิรูปและ หลักที่นำมาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ จะต้องเป็นหลักที่นำมาใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรและข้าราชการตำรวจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลัก ดังกล่าวนั้น คือ **“หลักนิติธรรม”** จึงจะได้นำเสนอแนวคิดในการนำหลักดังกล่าวนี้มาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยได้ทำการศึกษาเรื่อง **“การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ”** โดยมีวัตถุประสงค์ **เพื่อนำเสนอแนวคิดในการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ** ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบได้พิจารณา การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ มาเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ เพื่อให้องค์กรตำรวจเป็นที่พึงของประชาชนอย่างแท้จริง ต่อไป

๒. ทำไม? ต้องปฏิรูปองค์กรตำรวจ

องค์กรตำรวจของประเทศไทย ได้อยู่คู่ประเทศไทยมาโดยตลอด และได้ปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานมาอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบัน ก็ยังคงต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อให้การบริหารงานตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองการให้บริการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบังเกิดประสิทธิผลต่อประชาชน ทั้งนี้ เพราะวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม รวมทั้งวัฒนธรรมที่หลากหลายย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาในระบบต่าง ๆ มากมาย องค์กรตำรวจเป็นองค์กรหลักที่ จะสร้างความสุขสงบ (peace and Order) ให้เกิดขึ้นในสังคม หากประชาชนคนในชาติ ขาดความเชื่อมั่นในองค์กรตำรวจแล้วยากที่จะหาความสุขสงบได้ สำหรับเหตุผลและความจำเป็นในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ก็เนื่องมาจาก

๒.๑ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ "ตำรวจ" และ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ส.ต.ช.) มีหน้าที่ให้การดูแลความปลอดภัยให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อันเป็นหน้าที่หลักของตำรวจ แต่อย่างไรก็ตาม ตำรวจกลับถูกกล่าวหาว่าเพิกเฉยละเลยไม่กระตือรือร้นในการระงับปราบปรามอาชญากรรมรวมทั้งการสืบสวนหาตัวผู้กระทำผิด นอกจากนี้ ตำรวจยังถูกกล่าวหาด้วยว่า เข้าข้างและช่วยปิดบังตัวผู้กระทำผิด^๑ หรือ แม้กระทั่งตำรวจเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะ ในการกระบวนการยุติธรรม **“ตำรวจ”** เป็นหน่วยงานเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรม เพราะเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลความ

ปลอดภัย การป้องกัน ปราบปราม จับกุม สอบสวน พร้อมทั้งเป็นผู้สรุปสำนวนคดีต่าง ๆ เพื่อนำเสนอ อัยการที่ทำหน้าที่ในการ สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ผู้กระทำผิดกฎหมาย ตามกระบวนการพิจารณาความ ตามกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งหาก “ตำรวจ” ปฏิบัติงานที่ขาดความเที่ยงธรรม ไม่มีจริยธรรมและคุณธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ตำรวจ ก็เป็นที่พึ่งของประชาชนไม่ได้ ประชาชนก็ขาดที่ยึดเหนี่ยว และต้อง หันไปพึ่งหน่วยงานที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ อาศัย สื่อมวลชนต่าง ๆ ซึ่งเป็นหาทางออกในการที่ จะประจานหรือประโคมข่าวให้เกิดความเสียหายต่อตำรวจ และ องค์กรตำรวจอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น **จึงจำเป็นต้องปฏิรูปองค์กรตำรวจ**

๒.๒ **ภาพลักษณ์ของตำรวจในสายตาประชาชน** มองว่า **ตำรวจ** เป็นเครื่องมือของ นักการเมืองที่การบริหารประเทศ โดยมีประเด็นที่พิจารณาได้ดังนี้

(ก) **ความแตกแยกของและแบ่งฝ่ายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ** ซึ่งพิจารณาจากการแต่งตั้งและ โยกย้าย การดำรงตำแหน่งที่สำคัญในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะที่มาของการแต่งตั้งผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี โดยการเสนอชื่อของคณะกรรมการ ตำรวจแห่งชาติ หรือ ก.ต.ช. ซึ่งก็มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ดังนั้น การแทรกแซงการบริหารงาน ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติย่อมเกิดขึ้นอย่างง่ายดายภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเปรียบเสมือนแก่น ของสังคมไทย นอกจากนี้ ระบบการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับต่าง ๆ ย่อมเป็นไปตามความ ต้องการของระบบการเมือง ทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค ซึ่งเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย จึง จะทำให้เกิดค่านิยมในวงการข้าราชการตำรวจที่จะต้องแบ่งฝ่ายหรือหาพวกเป็นเป็นเกราะคุ้มกันและ เป็นแรงผลักดันในการสนับสนุนความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการของข้าราชการตำรวจ

(ข) **การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในลักษณะสองมาตรฐาน** สืบเนื่องมาจากความ แตกแยกและการแบ่งฝ่ายของข้าราชการตำรวจ ส่งผลให้ ผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจใน ลักษณะสองมาตรฐาน กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติงานตามกฎหมายในลักษณะเดียวกัน แต่จะมีพฤติกรรมการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ขึ้นกับ กรณีนั้น ผู้เสียหายหรือเจ้าทุกข์ เป็นฝ่ายเดียวกับ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือไม่ หาก เป็นฝ่ายเดียวกันก็จะดำเนินงานในลักษณะเอนเอียงหรือเข้าข้างฝ่าย เดียวกัน หากเป็นฝ่ายตรงข้ามก็จะดำเนินการประพฤติดุปฏิบัติในลักษณะที่ตรงข้ามกัน ซึ่งเป็นที่ วิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนโดยทั่วไป และส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการตำรวจ และไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

(ค) **การมุ่งรับใช้นักการเมืองของข้าราชการตำรวจ** ผลจากแบ่งฝ่ายได้สร้างความแตกแยก ให้ในวงการราชการตำรวจอย่างเห็นได้ชัด ประกอบกับการดำเนินงานในลักษณะสองมาตรฐานของ ข้าราชการตำรวจ ส่งผลให้ในสายตาของประชาชนทุกภาคส่วน มองว่าข้าราชการตำรวจมุ่งรับใช้และ ตอบสนองความต้องการของนักการเมืองในระดับต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยการปฏิบัติหน้าที่ในการ บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนถูกละเลยไปจนเกิดปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของสังคมไทย เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหากลุ่มอิทธิพล ปัญหาการคอร์รัปชั่น ปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งปัญหา ด้านความมั่นคงต่าง ๆ เป็นต้น

ซึ่งจากภาพลักษณ์ดังกล่าวข้างต้นของข้าราชการตำรวจ ส่งผลให้ประชาชนขาดที่พึ่งในความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ต้องหันมาพึ่งตนเอง หรือต้องหันเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองใน ระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติจนถึงในระดับท้องถิ่น โดยจะเห็นได้จาก ข้าราชการตำรวจคนใด เป็นเด็ก

นักการเมือง หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง ข้าราชการตำรวจผู้นั้นจะมีความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งภาพที่เห็นในสังคมไทยก็เป็นจริงตามที่กล่าว **ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปองค์กรตำรวจ** เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับองค์กรตำรวจไทย

๒.๓ ในสถานะที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) **สถานะของตำรวจไทยกลับถูกมองจากสังคมว่า เป็นหน่วยงานที่เป็นต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ** กล่าวคือ การปฏิบัติงานต่าง ๆ จะถูกหน่วยงานทางด้านความมั่นคงเข้ามาแทรกแซงและร่วมปฏิบัติงานด้วยทุกครั้ง จึงยิ่งทำให้ภาพลักษณ์ของข้าราชการตำรวจไทยตกต่ำไปอย่างมาก ก่อนการปฏิวัติโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ประชาชนมองว่า ตำรวจเป็นปัญหาหนึ่งหรือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิวัติ ทั้งนี้เพราะตำรวจเป็นที่พึ่งของประชาชนไม่ได้ ซึ่งนอกจาก เป็นที่พึ่งไม่ได้แล้ว ยังคงเป็นปัญหากับบ้านเมืองและประชาชนอีกด้วย ตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) นำมาเป็นสาเหตุหนึ่งในการตัดสินใจปฏิวัติในครั้งนี้ แม้ว่าในหลายเรื่องที่ข้าราชการตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสามารถและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว แต่ความเชื่อถือของประชาชนก็ได้มีความเชื่อถือและเชื่อมั่นแต่อย่างใด ดังนั้นการที่ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) มีนโยบายในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยระบุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กรตำรวจ ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกในการมีรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ **“การปฏิรูปองค์กรตำรวจ” มีความสำคัญอย่างยิ่ง** เพราะหากการปฏิรูปในครั้งนี้ ไม่มีหลักในการดำเนินการปฏิรูป ดังเช่นการปฏิรูปที่ผ่านมาแล้ว ย่อมไม่มีความหมายและความจริงใจในการปฏิรูปองค์กรตำรวจแต่อย่างใด และในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาว่า **“การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจจะทำให้เกิดความสำเร็จในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ”**

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวิวัฒนาการของการปฏิรูปองค์กรตำรวจของประเทศไทย อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า **การปฏิรูปองค์กรตำรวจ** แม้ว่าจะปฏิรูปหรือมีการเปลี่ยนแปลงมาแล้วก็ครั้งก็ตาม แต่มิได้เคยนำ **หลักนิติธรรม** มาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

๓. ความหมายของหลักนิติธรรมและการปฏิรูป

๓.๑ หลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม”

“หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสดมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”

อันที่จริงคำว่า “หลักนิติธรรม” ที่มาจากคำว่า Rule of Law ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมายไทยได้ยืมและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย ประกอบกับหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ค่อนข้างเข้าใจยากและมีพลวัตรตลอดเวลา นักคิด นักกฎหมาย นักวิชาการได้อธิบายให้ความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ ฯลฯ ของคำว่าหลักนิติธรรมไว้ไม่ตรงกันเสียทีเดียว เหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงอาจทำให้นักกฎหมายและบุคคลต่าง ๆ มีความเข้าใจความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป

อย่างไรก็ตาม แม้ในสภาวะการณ์ที่นักคิด นักกฎหมายอาจอธิบายและเข้าใจความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป แต่ในช่วงหลายปีที่ประเทศไทยประสบวิกฤตความแตกต่างทางความคิดเห็น นักกฎหมาย นักวิชาการ องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไปกลับพูดถึงและกล่าวอ้างให้ทุก ๆ ฝ่ายเคารพและยึดหลักนิติธรรมมากเป็นพิเศษจนทำให้สรุปได้ว่า ไม่ว่าแต่ละบุคคลจะเข้าใจความหมาย สาระสำคัญหรือองค์กรประกอบของหลักนิติธรรมตรงกันหรือไม่ อย่างไร แต่ทุกคนเคารพและยึดหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม อันเป็นแนวคิด ทฤษฎีที่มีสภาพนามธรรม ได้ถูกทำให้ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นทางการ จบต้องได้ครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ได้บัญญัติรับรองความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรม โดยใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เขียนไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นมาสืบเนื่องจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ จะมีได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้โดยตรง แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มิได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” เป็นต้น

นอกจากนี้ ในมาตรา ๓ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

นับว่าเป็นเรื่องที่ดีมากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้ “หลักนิติธรรม” อันเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งยวด ปรากฏขึ้นในตัวบทกฎหมายที่จับต้องได้ (Positive law or Existing law) และอย่างน้อยที่สุดได้ประกาศความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ชัดเจนว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งมีผลโดยปริยายให้นักกฎหมายต้องทำความเข้าใจเรื่องนี้ อย่างจริงจังมากขึ้น

สิ่งที่ยังไม่ชัดเจนจากกฎหมายรัฐธรรมนูญก็คือ อะไรคือหลักนิติธรรม? สำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอะไรบ้าง? และถ้าหากมีการฝ่าฝืนไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ผลจะเป็นอย่างไร? ซึ่งคำถามเหล่านี้เอง ที่คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการวิชาการนิติธรรมแห่งชาติ ต้องการจะตอบ คณะอนุกรรมการวิชาการทำงานโดยค้นคว้า รวบรวมและศึกษางานเขียนหลักนิติธรรมของนักวิชาการทั้งหลายไว้มากมาย เราไม่กล้าที่จะตอบว่า รวบรวมและศึกษาครบทั้งหมดร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะอาจหลงไปได้บ้าง แต่มั่นใจว่ามากที่สุดเท่าที่เคยมีการศึกษารวบรวมมา เราหยิบมาศึกษาวิเคราะห์ และในที่สุด ก็ได้ร่างตุ๊กตา ที่นำเสนอตามร่างข้อเสนอในวันนี้

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการวิชาการตระหนักดีว่า งานทางวิชาการ ย่อมมีความแตกต่างทางความคิดเห็นเป็นธรรมดา ความพยายามของคณะอนุวิชาการ จึงไม่ใช่ทำให้ทุกคนเห็นตรงกันให้หมด แต่เป็นความพยายามทำความเข้าใจและสร้างความชัดเจนในส่วนที่เห็นต้องตรงกัน โดยยึดหลักการแสวงจุดร่วม สงวนจุดต่าง มาร่วมกันพัฒนาและทำให้หลักนิติธรรมซึ่งเป็นนามธรรมและมีที่มาจากกฎหมายต่างประเทศมาเป็นรูปธรรมชัดเจนในระบอบกฎหมายไทยบัญญัติความหมาย สำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เพื่อให้หลักนิติธรรมเป็นเสาหลักในการค้ำยันให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือที่สามารถนำไปสู่ความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ตลอดจนปลูกฝังหลักนิติธรรมนี้ให้หยั่งรากลึกในสังคมกฎหมายไทยเพื่อที่จะได้พัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

“หลักนิติธรรม” หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้”

“ผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม คือ ใช้บังคับไม่ได้”

“สาระสำคัญของหลักนิติธรรม ได้แก่ อาทิ

๑. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ
๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
๔. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๕. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย
๖. ห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต”

กล่าวโดยสรุป ก็คือ กฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้นต้องมีหลักไว้ให้ยึด มีหลักไว้ให้พัน หากกฎหมายออกนอกหลักที่ปักไว้ ก็ไม่เป็นกฎหมาย ดังนั้น การออกกฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย การตีความกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ต้องอยู่ภายใต้หลักยึดนี้ ซึ่งก็คือหลักนิติธรรม หากออกนอกหลักก็ไม่มีผลใช้บังคับ

“หลักนิติธรรม” คือหลักที่ใช้กำกับดูแลตรวจสอบ อำนาจอันไม่ชอบธรรมของรัฐสภาและฝ่ายบริหาร และเป็นหลักที่ใช้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาตุลาการ อำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ รวมทั้งรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม

ดังนั้น “หลักนิติธรรม” จึงเป็นเสาหลักที่ปักไว้ให้กฎหมายยึด เพื่อมุ่งไปสู่ความยุติธรรมหลักนิติธรรม จะช่วยป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ

๓.๒ การปฏิรูป

อ.ศกรินทร์ ภูมิรัตน์ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปไว้ว่า

การปฏิรูป (Reform) หมายถึง การทำให้สิ่งที่เราเห็นว่าเป็นปัญหา ผิดไปจากสภาพที่เหมาะสม มาจัดรูปแบบใหม่ ดังนั้นการปฏิรูป จึงไม่ใช่ “การพัฒนา” ที่เป็นการทำสิ่งที่มีอยู่ให้ดีขึ้นขาดอะไรที่ควรมีก็จัดให้มี ดังนั้น การปฏิรูปมักจะไม่มีการ win-win ไปทุกฝ่าย มันจะต้องมีฝ่ายที่ได้ในบางเรื่อง เสียในบางเรื่อง ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าการกระทำดังกล่าวมีเป้าหมายอย่างไร และจะส่งผลทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาวอย่างไร โดยควรมีแผนที่ค่อนข้างชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถรับรู้และปรับตัวได้ ผู้ที่มีส่วนได้เสีย ทุกกลุ่มควรต้องมีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูป โดยเฉพาะในเรื่องที่ตนเกี่ยวข้อง

๔. การนำหลักนิติธรรมมาใช้ใน “การปฏิรูปองค์กรตำรวจ”

เมื่อพิจารณาความหมายของ “หลักนิติธรรม” และ “การปฏิรูป” แล้ว การปฏิรูปองค์กรตำรวจก็ต้องมีหลักในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ด้วย เช่นกัน ดังนั้น แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรตำรวจ ต้องมุ่งถึงเป้าหมายในการปฏิรูปเป็นสำคัญ ซึ่ง เป้าหมายของการปฏิรูปองค์กรตำรวจคือต้องทำให้ตำรวจกลับมาเป็นข้าราชการ เป็นตำรวจของประชาชน อย่างแท้จริง โดยที่ผ่านมาพบว่าปัญหาจริงๆ ของตำรวจนั้น อยู่ที่ “คน” ที่เป็นตัวสร้างปัญหาไม่ใช่ตัวองค์กรตำรวจที่มีปัญหาเมื่อคนมีปัญหาที่ต้องแก้ไขเน้นไปที่ 6 ประเด็นใหญ่ กล่าวคือ

๑. ต้องปฏิรูปที่มาของ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.)
๒. ต้องปฏิรูปการได้มาซึ่งข้าราชการตำรวจและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ
๓. ต้องปฏิรูปการกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

๔. ต้องปฏิรูปโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการของตำรวจ
๕. ต้องปฏิรูปการให้บริการประชาชน
๖. ต้องปฏิรูประบบการสอบสวน



ทั้งนี้ แนวคิดในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ดังกล่าวข้างต้น จะต้องดำเนินการไปอย่างสอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และจะต้องรักษาสถานะของการปฏิรูปให้เกิดความสมดุลโดยไม่มุ่งไป ทิศทางใดทิศทางหนึ่งอย่างชัดเจน แต่จะต้องดำเนินการไปทั้งองค์ภาพพ ซึ่งการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้นมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังนี้

๔.๑ การปฏิรูปที่มาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.)

ที่มาของ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) นั้น เป็นประเด็นที่มีปัญหาที่สุด เพราะการ แต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ทุกวันนี้ อยู่ในมือนักการเมือง กล่าวคือ การแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) จะมีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (กตช.) ซึ่งนายกรัฐมนตรีปีนประธาน แม้ว่าคณะกรรมการ กตช.จะเป็นผู้กลั่นกรองว่าใครควรจะได้เป็น ผบ.ตร. แต่ท้ายที่สุดคนเสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ(ผบ.ตร.) ก็คือนายกรัฐมนตรี นั่นเอง ดังนั้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) จึงมักเป็นคนของฝ่ายการเมือง “ปกติคนจะขึ้นเป็น ผบ.ตร.ก็จะ

มีรองอันดับ 1 รองอันดับ 2 รองอันดับ 3 รองอันดับต่างๆ ถ้าฝ่ายการเมืองเลือกรองอันดับ 1 ขึ้นเป็น ผบ.ตร. ก็ต้องบอกว่า ผบ.ตร.คนนี้ ก็จะเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ที่มีศักดิ์ศรีของตัวเอง คือได้ขึ้นตามลำดับขั้นตามปกติที่ควรจะเป็น แต่ที่ผ่านมามันไม่ใช่ ฝ่ายการเมืองจะเลือกรองอันดับท้ายๆ ขึ้นมาเพื่อสร้างบุญคุณ พอรองอันดับท้ายๆ ได้ขึ้นตำแหน่ง ผบ.ตร.ก็ต้องทำงานตอบแทน นักการเมืองอย่างเต็มที่ นักการเมืองก็จะเข้ามามีส่วนในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ หรือก้าว กายการทำงานทำให้เกิดระบบการทำงาน ๒ มาตรฐาน แบ่งฝักแบ่งฝ่าย หรือก้าวกายการสอบสวนคดี ต่าง ๆ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม” ดังนั้นถ้าจะปฏิรูปโครงสร้างตำรวจให้สำเร็จต้องแก้ในเรื่องที่มา ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.)เป็นอันดับแรก

แนวทางการปฏิรูปในเรื่องที่มาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ควรดำเนินการ ดังนี้

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) จะต้องมาจากการพิจารณาคัดเลือกของ คณะกรรมการ กตร. เป็นผู้คัดเลือก เช่นเดียวกับ องค์กรศาล หรือองค์กรอิสระอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อให้ตำรวจ สามารถทำหน้าที่ของตัวเองได้อย่างแท้จริง โดยต้องระบบการคัดเลือกที่เป็นขององค์กรตำรวจจริงๆ นอกจากนี้ คณะกรรมการ กตร. ควรมีกรรมการจากองค์กรด้านความมั่นคง กระบวนการยุติธรรมและ สื่อมวลชนอื่น ๆ เข้ามาเป็นกรรมการร่วมด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ในการพิจารณาเรื่องของ ตำรวจ

ซึ่งหากในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผบ.ตร. ไม่ได้ขึ้นกับการแต่งตั้งของฝ่าย การเมืองแต่อย่างใด ก็ย่อม ทำให้ภาพลักษณ์ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผบ.ตร.ไม่ได้ขึ้นกับ ฝ่ายการเมือง หาก ฝ่ายการเมืองมีการกระทำความผิด ก็สามารถจะกล้าดำเนินงานได้ตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีบุญคุณและการให้การช่วยเหลือสนับสนุนต่อกันแต่อย่างใด

ซึ่งหากปฏิรูปตามแนวทางนี้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็ จะสง่างาม เป็นที่ยอมรับของ ข้าราชการตำรวจและพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งที่ได้รับ และเป็นการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม อย่างชัดเจน กล่าวคือ มีความอิสระ และปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างเคร่งครัดตามตัวบทกฎหมาย และ ทำให้ภาพลักษณ์ของตำรวจในสายตาประชาชนมองว่า “ตำรวจ” เป็นเครื่องมือของนักการเมือง ที่การบริหารประเทศหมดไป

๔.๒ การปฏิรูปการได้มาซึ่งข้าราชการตำรวจและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

การปฏิรูปอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจนั้น ต้องดำเนินการให้ชัดเจนกล่าวคือ อำนาจใด ที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตำรวจ ก็ให้หน่วยงานนั้น ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการจับกุม ส่วน ตำรวจมุ่งให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการป้องกันและการปราบปรามอย่างเดียว เช่น การจับกุมการ ละเมิดลิขสิทธิ์ ก็ ควรให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับลิขสิทธิ์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการเข้า จับกุม หรือการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ก็เช่นเดียวกัน ไม่ใช่ทุกเรื่องเป็นหน้าที่ของตำรวจ ทั้งนี้ ต้องแยกแยะ ให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระงานของตำรวจ รวมถึงการป้องกันมิให้ตำรวจเข้าไปมีส่วน เสียในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งการปฏิรูปองค์กรตำรวจในประเด็นนี้ จะส่งผลให้เกิดองค์กรตำรวจเล็กลง

แต่ประสิทธิภาพในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามมีมากขึ้น เนื่องจากความชัดเจนของภารกิจของข้าราชการตำรวจมีมากยิ่งขึ้น

ในเรื่องความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ ยังส่งผลไปถึงการได้มาซึ่งข้าราชการตำรวจ ปัจจุบันการได้มาของข้าราชการตำรวจ จะมาจากสถาบันการศึกษาของตำรวจที่มีอยู่เช่น โรงเรียนนายร้อยตำรวจ โรงเรียนนายสิบตำรวจ ฯลฯ และ ผู้ที่มีคุณสมบัติและคุณวุฒิตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องการ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชนทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งปกติใช้คุณสมบัติ ก็คือ อายุ ความรู้ความสามารถทางวิชาการต่าง ๆ เมื่อได้รับเข้ามาแล้ว ก็จะต้องเข้ามารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับความรู้ที่ใช้ในวิชาชีพ เช่น การจับกุม การใช้อาวุธ และยุทธวิธีในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามความต้องการของหน่วยงาน ซึ่งจะพบว่า การได้มาของข้าราชการตำรวจในปัจจุบันนี้เกิดปัญหาที่พบมากคือ “วุฒิภาวะ” ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ยังไม่ดีเท่าที่ควร คนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมควรมีวุฒิภาวะที่เหมาะสม เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคม

แนวทางการปฏิรูประบบการได้มาของข้าราชการตำรวจและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจในประเด็นเรื่องการได้มาของข้าราชการตำรวจและอำนาจหน้าที่ของตำรวจ ควรจะต้องดำเนินการดังนี้

(๑) การรับข้าราชการตำรวจจะต้องเปลี่ยน จากเดิมที่รับบุคคลที่มีคุณสมบัติทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๖ ไปจนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ซึ่งส่วนใหญ่มีอายุประมาณ ไม่เกิน ๒๐ ปี ซึ่งถือว่าอายุยังน้อย ยังเป็นวัยรุ่นอยู่ วุฒิภาวะยังน้อยเมื่อต้องมาถือกฎหมาย จึงทำให้มีปัญหาในการใช้กฎหมายไปในทางที่ผิด ดังนั้นต่อไปการรับตำรวจควรใช้เกณฑ์อายุ โดยรับบุคคลที่มีอายุ ๒๕ ปีขึ้นไป และควรแยกรับบุคคลในระดับที่จบปริญญาตรีขึ้นไป เพราะจะทำให้ได้ข้าราชการตำรวจที่มีความรู้และมีวุฒิภาวะ ซึ่งวุฒิภาวะมันจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามเพราะ “ตำรวจ” คือ บุคคลที่ต้องถือปืน ต้องถืออาวุธ ดังนั้นเรื่องบุคคลากรจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก”

(๒) ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจจะต้องชัดเจนกิจการใดที่ไม่ใช่เรื่องของความมั่นคงภายในก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ไป เช่น งานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ก็ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจในการดำเนินงานสืบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิด เป็นต้น หากดำเนินการปฏิรูปโดยต้องปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจน จะทำให้ภาระหน้าที่ของตำรวจ มุ่งเน้นอยู่ในเรื่องของ “การป้องกันและปราบปราม” เพื่อรักษาความสงบภายในประเทศเท่านั้น การดำเนินการปฏิรูปในรูปแบบนี้จะทำให้องค์กรตำรวจมีขนาดเล็กแต่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งตรงกับหลักนิติธรรม ในเรื่องของ **เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย** ที่ระบุไว้เท่านั้น อีกทั้งจะสอดคล้องกับการได้มาซึ่งข้าราชการตำรวจที่จะตระหนักถึงจริยธรรมในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในที่สุด

๔.๓ การปฏิรูปองค์กรตำรวจ ต้องกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย “การกระจายอำนาจ” ถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่ง เพราะนั่นหมายถึง การไม่รวบรวมนำนาจไว้ที่ใดที่หนึ่ง แต่เป็นการกระจายอำนาจที่มีอยู่นั้นออกไปให้ผู้มีอำนาจในระดับรอง ๆ ลงไปได้มีอำนาจในการบริหารจัดการในส่วนของตัวเองรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความสะดวก และ ความรวดเร็วในการบริหารจัดการองค์กร สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นการลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง “การกระจายอำนาจ” เป็นการกระจาย หน้าที่ อำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากรในการบริหารจัดการ ซึ่งได้แก่ งบประมาณ บุคลากร พัสตอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการบริหารงาน เทคโนโลยี ฯลฯ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ รวมทั้งเป็นการสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการให้กับส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ในประเด็นของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น มิใช่ประเด็นใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นประเด็นที่ต้องนำมาเป็นประเด็นหลักในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ทั้งนี้ เพราะตราบไต่ที่ยังมีการรวบอำนาจการบริหารงานไว้ที่ส่วนกลาง ความสะดวกหรือประสิทธิภาพในการบริหารงานจะด้อยลงทันที เพราะเกิดความล่าช้าตามขั้นตอนของการปฏิบัติตามระเบียบราชการ นอกจากนี้ ยังไม่สร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานให้กับผู้บริหารงานระดับภาคต่างๆ อีกด้วย ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ วงจรในการบริหารงานก็จะกลับมาสู่วังวนเดิมที่เป็นปัญหาในปัจจุบันนี้

ปัจจุบันหน่วยงานตำรวจ มีหน่วยงานในระดับภูธรภาคอยู่ 9 ภาค ซึ่งแต่ละภาคจะบริหารจัดการภายในภาคของตน และรายงานตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารจัดการต่าง ๆ ไม่ว่าจะ บุคลากร งบประมาณ พัสตอุปกรณ์ต่าง ๆ เทคโนโลยี ต่าง ๆ นั้น ต้องได้รับอนุมัติหรือความเห็นชอบจากส่วนกลางหรือส่งมาจากส่วนกลางโดยตรง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในการบริหารจัดการในภาคของตนไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง ต้องดำเนินงานตามนโยบายของส่วนกลางตลอด ดังนั้น ความเข้มแข็งในการบริหารจัดการจึงไม่เกิดขึ้น ประกอบกับการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในระดับต่าง ๆ ก็สามารถทำได้ง่ายขึ้น เพราะตำรวจภูธรภาคขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะกระจายอำนาจการบริหารงานออกไปให้แต่ละภาคพิจารณาบริหารจัดการทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารจัดการในภาคของตน

แนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารงานตำรวจไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

การปฏิรูปโครงสร้างตำรวจควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น กล่าวคือ **จะต้องมีตำแหน่งอธิบดีตำรวจประจำภาค** เพื่อให้มีการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ มีการตั้งงบประมาณได้ การโยกย้ายตำรวจกันง่าย ๆ ในภาคของตน ส่วนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะเป็นผู้บัญชาการในส่วนกลาง โดยจะเป็นผู้สั่งการดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามในภาพรวม กล่าวคือ ให้ดูแลหน่วยงาน 191, กองปราบปราม, ตำรวจท่องเที่ยว, ตำรวจป่าไม้, ตำรวจน้ำ, ตำรวจเศรษฐกิจ ฯลฯ ซึ่งเมื่อกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นแล้วรัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรี ก็

ไม่มีอำนาจอะไรที่จะเข้าแทรกแซงตำรวจได้และตำรวจจะกลับมาที่อยู่ปรีชญาเดิม คือ “ตำรวจต้องอยู่กับประชาชน ต้องดูแลประชาชน” นี่คือหลักใหญ่ของการทำงานของตำรวจที่แท้จริง

ส่วนในกรณีที่เกรงว่าจะเกิดปัญหาในการบริหารจัดการภายในภาคนั้น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติยังคงมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลอธิปไตยภาคต่อไป โดยผ่านคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) นอกจากนี้ หากในภาคใดมีปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ ตำรวจในส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการเข้าดำเนินการในทุกพื้นที่ของประเทศไทย ดังนั้น จึงมั่นใจได้ว่าการกระจายอำนาจขององค์กรตำรวจ จะเป็นแนวทางหลักทางหนึ่งที่จะทำให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผลต่อประชาชนอย่างแท้จริง

ส่วนในแนวคิดที่ว่าเมื่อกระจายอำนาจการบริหารงานของตำรวจไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นแล้วก็ควรให้ ตำรวจในภาคนั้นขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในประเด็นนี้ คิดว่ากระบวนการพัฒนาการปฏิรูปองค์กรตำรวจควรดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ เพราะปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดยังอยู่ในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่นโยบายและทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานยังคงมาจากส่วนกลาง หากตำรวจไปขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วการแทรกแซงจากระบบการเมืองก็ยังสามารถทำได้โดยผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัด หากความเข้มแข็งทางประชาธิปไตยของไทยมากเพียงพอ ประชาชนมีความรู้ สามารถแยกแยะข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน อยู่ในระดับที่เหมาะสมแล้ว ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอย่างสมบูรณ์แล้วเมื่อไร เมื่อนั้นแหละ องค์กรตำรวจของแต่ละภาคก็ควร会上ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และสามารถออกกฎหมายทางการปกครองได้เอง ซึ่งสิ่งนี้แหละคือสิ่งที่ประชาชนทุกคนต้องการ แต่ในช่วงเวลานี้ของการปฏิรูปนี้ ควรเริ่มจากจุดนี้ก่อน

ในประเด็นการกระจายอำนาจนี้ แม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมโดยตรงก็ตาม แต่เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจของระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจ เป็นการสร้างความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์กรตำรวจในระดับต่าง ๆ ได้เช่นกัน อีกทั้งจะเป็นการใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น

๔.๔ การปฏิรูปโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการของตำรวจ

ในปัจจุบัน ปัญหาต่างๆ อาทิ ปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้น “ตำรวจ” ในฐานะเป็นหน่วยงานที่ต้องดูแลให้บริการประชาชน จึงต้องทำงานกัน ๒๔ ชั่วโมง ในความเป็นจริง เรียกได้ว่า ไม่มีวันหยุดราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวันสำคัญต่างๆ เช่น วันสงกรานต์ วันขึ้นปีใหม่ หรือวันหยุดนักขัตฤกษ์ ตำรวจยังมีหน้าที่ต้องทำงานดูแลประชาชนมากยิ่งขึ้น ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อความพร้อมทั้งทางร่างกายและจิตใจ กระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน ทั้งนี้เมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นๆ เวลาทำงานจะเริ่มตั้งแต่ ๘.๓๐-๑๖.๓๐ โดยประมาณ การทำงานอยู่ที่วันละ ๘ ชั่วโมงเป็นมาตรฐาน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกลับต้องทำงานวันละกว่า ๒๐ ชั่วโมง ดังนั้น แนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปและปรับปรุงในเรื่องค่าตอบแทนและสวัสดิการ เพื่อให้สมดุลกับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ

ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจที่ผ่าน นอกจากการปรับโครงสร้างองค์กรตำรวจแล้ว การปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนตำรวจ ก็ดำเนินการควบคู่ไปกับโครงสร้างองค์กรด้วยทุกครั้ง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการตำรวจ กับข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ จะพบว่าจะมีเงินเดือนไม่แตกต่างกันเลย ทั้ง ๆ ที่ ตำรวจ ต้องทำงานตลอด 24 ชั่วโมง ในขณะที่หน่วยงานราชการอื่นทำงานเพียง 8 ชั่วโมงต่อวัน และเมื่อพิจารณาเงินเดือนและเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงาน พบว่า พลตำรวจทุกวันนี้ได้เงินเดือน 9 พันกว่าบาท แต่ต้องไปซื้อปืนเอง ซื้อกุญแจมือเอง ทำให้ เงินเดือนก็เพียงพอต่อค่าครองชีพที่สูงในปัจจุบันนี้ ในต่างประเทศ เช่นประเทศญี่ปุ่นอาชีพที่มีเงินเดือนสูงมากคือ อาชีพครู และตำรวจซึ่งมีเงินเดือนสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาชีพตำรวจเมื่อได้เงินเดือนที่สูงมากแล้ว แต่ถ้าตำรวจทำผิดก็จะมีโทษที่สูงกว่าประชาชนทั่วไปถึง 3 เท่า ดังนั้น คนที่เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจของญี่ปุ่น จะเคร่งครัดต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมาก ความรับผิดชอบมีสูงมากและต้องมีจริยธรรมที่ดีต่ออาชีพตำรวจ

ส่วนในประเทศไทย หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับตำรวจ แต่มีเงินเดือนและค่าตอบแทนรวมทั้งสวัสดิการที่ดีกว่าตำรวจ คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือที่เรียกว่า DSI ซึ่งข้าราชการในหน่วยงานนี้ จะมีเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการตำรวจ ซึ่งแสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำของผลตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจและข้าราชการ DSI ดังนั้น หากจะทำให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ “ตำรวจ” เป็น “ตำรวจของประชาชนอย่างแท้จริง มีจริยธรรมและมีจรรยาบรรณต่ออาชีพตำรวจ” จะต้องปฏิรูปโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการ ควบคู่กันไปกับการดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปทั้ง ๓ ข้อข้างต้น

แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการของตำรวจ

การปฏิรูปหรือปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการ โดยหลักการจะต้องพิจารณาการปฏิรูปหรือปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการตำรวจ เพื่อให้ตำรวจได้รับเงินเดือนสูงและมีสวัสดิการที่เพียงพอตามสถานะของยศและตำแหน่ง เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม ซึ่งเป็นอาชีพที่ต้องเสี่ยงต่อการสูญเสียต่อการพิการและทุพพลภาพรวมทั้งชีวิต เพื่อความสุขสงบของสังคม

การปฏิรูปหรือการปรับปรุงสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ ทั้งในส่วนที่รับราชการและภายหลังจากรับราชการ ซึ่งต้องแยกประเภทของสวัสดิการให้ชัดเจน เช่น สวัสดิการในเรื่องที่อยู่อาศัย สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาต่อเพื่อพัฒนาความรู้ขณะปฏิบัติหน้าที่ นอกเหนือจากที่หน่วยจัดหาให้แล้ว สวัสดิการเกี่ยวกับบิดามารดา คู่สมรสและบุตรในด้านต่าง ๆ และรวมถึงสวัสดิการเกี่ยวกับการออมเพื่ออนาคตของข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับข้าราชการตำรวจ และเป็นการจูงใจให้คนเก่งและคนดีเข้ามารับราชการตำรวจมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน จากการทำปฏิรูปหรือปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจแล้ว จะต้องมิบทลงโทษเมื่อข้าราชการตำรวจกระทำความผิดในทุกกรณี จะต้องมีการปรับบทลงโทษที่หนักขึ้นหากตำรวจทำผิด โดยอัตราโทษ ต้องสูงกว่าประชาชนทั่วไปไม่น้อยกว่า 3 เท่าในทุกกรณี ทั้งนี้ เพราะ “ตำรวจ” ต้องเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชน อีกทั้งกระบวนการสอบสวน

เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ควรใช้ระบบ Social Sanction ต่อข้าราชการตำรวจที่กระทำความผิด ทั้งนี้ เป็นบทลงโทษทางสังคมต่อการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นด้วย

ทั้งนี้ การปฏิรูปโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ เป็นไปตามหลักนิติธรรมในเรื่องของ กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ และต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งผู้ที่ตัดสินใจที่จะเข้ามาเป็นข้าราชการตำรวจ จะต้องทราบและเข้าใจในเรื่องของโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการ รวมถึงการมีบทลงโทษที่นอกเหนือจากประชาชนทั่วไป

๔.๕ การปฏิรูประบบการให้บริการประชาชน

สาเหตุหลักของการนำไปสู่การปฏิรูปองค์กรตำรวจ ก็คือ การขาดความเชื่อมั่นในการให้บริการประชาชน ซึ่งปรัชญาของการปฏิบัติราชการตำรวจก็คือ “ตำรวจต้องเป็นที่พึ่งของประชาชน” ปัจจุบันนี้ จากสถานการณ์ของสังคมไทย ที่ก้าวเข้าสู่ “ยุคดิจิทัล” ส่งผลให้การติดต่อสื่อสาร การส่งข้อมูลข่าวสารของประชาชน ที่ใช้ “สื่อ” ต่างๆ ที่ส่งกันทาง Social Media ส่งผลทำให้การรับ/ส่งข้อมูลข่าวสารทำได้อย่างรวดเร็วและทุกคนสามารถเข้าถึงได้ ดังนั้น เมื่อประชาชนไม่สามารถพึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ ก็หันไปพึ่งสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการระบายความทุกข์ ความในใจใน Social Media การShare ภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่าง ๆ รวมทั้งการกระจายการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจเอง ซึ่งเปรียบเสมือนการประจานการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในข้าราชการตำรวจ

แต่อย่างไรก็ตาม การให้บริการของข้าราชการตำรวจแม้ว่าจะทำการปรับปรุงอยู่เสมอ แต่ก็ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน โดยพบว่า ในยุคเทคโนโลยีขั้นสูง แต่ในบางคดี เจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่สามารถดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ดังนั้น ความเชื่อถือ เชื่อมั่น ในระบบการให้บริการของเจ้าหน้าที่จึงต้องปรับปรุงให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

ปัญหาที่สำคัญในการให้บริการที่ประชาชนต้องการ ก็คือ

(๑) **ความรวดเร็วในการให้บริการ** มีสาเหตุมาจากปัจจัยอันเนื่องมาจาก ตัวบุคคลก็คือ ข้าราชการตำรวจ และระบบการให้บริการ ซึ่งในเรื่องระบบการให้บริการจะกล่าวในหัวข้อต่อไป ส่วนในเรื่องการปรับปรุงความรวดเร็วในการให้บริการนั้น ข้าราชการตำรวจ จะต้องมีส่วนและจริยธรรมในวิชาชีพตำรวจ ซึ่งข้าราชการตำรวจจะต้องสำนึกอยู่เสมอว่า “ตำรวจ ต้องเป็นที่พึ่งของประชาชน” ดังนั้น การให้บริการที่จะทำให้เกิดความล่าช้าหรือความรวดเร็ว ในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นั้น ขึ้นกับจิตสำนึกและค่านิยมของข้าราชการตำรวจว่า “ท่านทำเพื่อใคร?” ประชาชน หรือ ผู้มีอิทธิพลต่อท่าน หรือ ตัวท่านเอง ซึ่งในเรื่องนี้ ควรจะแยกเป็นประเด็นการปฏิรูปจริยธรรมของข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะ และเป็นประเด็นสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจสัมฤทธิ์ผลด้วย

(๒) **ความเป็นธรรมในการให้บริการ** เรื่องนี้ เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง นอกเหนือจากความรวดเร็วในการให้บริการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการให้บริการของข้าราชการตำรวจแล้ว ความเป็นธรรมในการได้รับบริการเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการมากที่สุดอีกเรื่องหนึ่ง กล่าวคือ ในการได้รับบริการจากข้าราชการตำรวจจะได้รับความเป็นธรรมและเสมอภาคกันทุกคน ไม่ว่าบุคคลผู้นั้น จะเป็นใครก็ตาม จะต้องได้รับความเสมอภาคในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเสมอภาคกัน **ซึ่งตรงกับหลัก**

นิติธรรมในเรื่อง กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป และเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมายเท่านั้น ไม่ควรมีคำว่า อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งนั่นหมายถึงการใช้ความรู้สึกส่วนตัวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งตำรวจเปรียบเสมือนต้นทางของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเมื่อ จุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมบิดพลิ้วและไม่เที่ยงตรงแล้ว ปลายทางของกระบวนการยุติธรรมก็จะผิดไปจากความจริงอย่างแน่นอน

(๓) **ขั้นตอนในการให้บริการที่ล่าช้า** ในเรื่องขั้นตอนการให้บริการที่ล่าช้า ความจำเป็นของระบบเอกสารต่าง ๆ ที่ทำไปสู่หลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ ระยะเวลาในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนซึ่งมีมากเกินไปจนความจำเป็น ทำให้ความรวดเร็วในการให้บริการไม่สามารถทำได้ต้องทำตามขั้นตอนตามที่กฎหมายและ ระเบียบข้อบังคับของทางราชการตำรวจกำหนดไว้ ดังนั้น การปฏิรูปในเรื่องการให้บริการต้องเน้นและมุ่งไปสู่การปรับปรุงระบบการให้บริการที่รวดเร็ว เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้

(๔) **การได้รับบริการในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** ในทุก ๆ สังคม เป้าหมายในการบริหารประเทศ ก็คือ ความสงบสุข (peace and Order) ของคนในชาติ ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบภายในก็คือ “ตำรวจ” และสิ่งที่ประชาชนต้องการให้ตำรวจดำเนินการ ก็คือ “การทำให้เกิดความสุขสงบในสังคมไทย” ซึ่งหมายถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวไทย การแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาสังคมในทุกวันนี้ ส่วนใหญ่มาจากความล้มเหลวของการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ กล่าวคือ หากข้าราชการตำรวจสามารถดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ได้ในทุก ๆ เรื่องปัญหาความเดือดร้อนภายในของประเทศไทยจะหมดไป แต่อย่างไรก็ตาม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนฝากไว้กับตำรวจทั้งสิ้น แต่ข้าราชการตำรวจ ก็ยังไม่สามารถขจัดสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวให้หมดไปจากสังคมไทยได้ ดังนั้น แนวทางการปฏิรูปข้าราชการตำรวจ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปและปรับปรุงในเรื่องการป้องกันและปราบปรามเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

แนวทางการปฏิรูประบบการให้บริการประชาชน

(๑) **การปฏิรูปความรวดเร็วในการให้บริการประชาชน** เมื่อพิจารณาในตัว ข้าราชการตำรวจ ซึ่งจะต้องมีสำนึกและจริยธรรมในวิชาชีพตำรวจ ซึ่งข้าราชการตำรวจจะต้องสำนึกอยู่เสมอว่า “ตำรวจ ต้องเป็นที่พึ่งของประชาชน” ดังนั้น จะต้องสร้างจิตสำนึกและความใกล้ชิดให้เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชน การที่จะสร้างจิตสำนึกของข้าราชการตำรวจได้นั้น จะต้องสร้างกิจกรรมความผูกพันให้เกิดขึ้นระหว่าง เจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชน นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนในทุกระดับไม่ว่าระดับเด็ก ๆ ระดับเยาวชน ระดับชุมชนและสังคมจนถึงระดับผู้สูงอายุ จะทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกันอันและเกิดเจตนารมณ์ที่ดีต่อกัน ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์ความช่วยเหลือข้าราชการตำรวจก็เข้าดำเนินการอย่างรวดเร็วดูจรรยาติมิตรที่คุ้นเคย ซึ่งเรื่องนี้ต้องใช้เวลาในการดำเนินงานและทุกฝ่ายต้องให้โอกาสในการปรับปรุงเข้าหากัน

(๒) **การปฏิรูปความเป็นธรรมในการให้บริการ** ปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมในการให้บริการนั้น นอกเหนือจากการปฏิรูปจริยธรรมของข้าราชการตำรวจแล้ว ความเท่าเทียมกันเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ในระบอบประชาธิปไตย ความเป็นธรรมในสังคมถือเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมากในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ทั้งนี้เพราะสาเหตุของการปฏิรูปล้วนมาจากการขาดความเชื่อมั่นใน

กระบวนการยุติธรรม ดังนั้น การปฏิรูปความเป็นธรรมในการให้บริการ จะต้องดำเนินการควบคู่กันไป ใน ๒ ประเด็น กล่าวคือ การสร้างจิตสำนึกในการให้บริการของข้าราชการตำรวจ และการนำระบบ การตรวจสอบและควบคุมมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการนำระบบการตรวจสอบและควบคุม โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การกำหนด ระยะเวลาในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน การลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะ ในเรื่องการ ร้องทุกข์กล่าวโทษ และการดำเนินงานทางกฎหมายอย่างเฉียบขาด เช่น ในกรณีปัญหาการจับกุม ยาเสพติด การสืบสวนและจับกุมการคดีอาชญากรรมต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งการนำเทคโนโลยีมาใช้จะช่วย ลดการดำเนินงานในลักษณะเลือกปฏิบัติให้หมดไปได้ นอกจากนี้ ยังเพิ่มหรือพัฒนาประสิทธิภาพ รวมทั้งช่องทางในการร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรมและ เมื่อถูก สอบสวนและลงโทษแล้ว จะได้รับโทษสถานหนักตามที่กำหนดไว้หรือให้ออกจากการเป็นข้าราชการ ตำรวจได้ทันที ซึ่งผลที่คาดว่าจะได้รับจะทำให้ประชาชนได้รับบริการที่เป็นธรรม ทั้งนี้ ตรงตามหลัก นิติธรรมแล้ว พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมายกำหนดเท่านั้น

(๓) **การปฏิรูปขั้นตอนในการให้บริการที่ล่าช้า** เรื่องนี้เป็นเรื่องของระบบการให้บริการ และ เป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และ จะต้องแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบ อย่างชัดเจน ในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานรวมถึงช่องทางการรับบริการของประชาชน จะต้อง สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือ การแจ้งความ สามารถทำได้ในทุกช่องทางและทุกสถานที่ หรือแต่ การแจ้งกับตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้ตำรวจสามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ ระบบการใช้เอกสารต่าง ๆ ควรจะสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เช่น การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวง ICT และ/หรือ หน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมต่าง ๆ ได้ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนการดำเนินงานของ ข้าราชการตำรวจและสามารถที่จะดำเนินการสืบสวนและปราบปรามได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ในเรื่อง “กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ”

(๔) **แนวทางการปฏิรูปการได้รับบริการในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** เป้าหมายที่ต้องการ คือความสุขสงบและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น การให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการป้องกันและปราบปราม จึงเป็นภารกิจหลักของการปฏิรูป องค์การตำรวจ การจะปฏิรูปหรือการปรับปรุงใด ๆ จะต้องมุ่งที่ประชาชนเป็นหลัก มิใช่การมุ่งทำเพื่อ ชื่อเสียงของหน่วยงานตำรวจเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน มักจะกำหนดระเบียบข้อบังคับในการดำเนินงาน ของตนมาเพื่อความสะดวกสบายของประชาชน โดยไม่คำนึงถึงการให้บริการของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น หากจะปรับปรุงการแก้ไขการให้บริการประชาชนของข้าราชการตำรวจ ต้องเน้นไปที่การ ปรับปรุงการให้บริการที่มุ่งถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งดูเหมือนเป็นเรื่อง ที่กว้างไกลและใหญ่มาก แต่อย่างไรก็ตาม หากข้าราชการตำรวจทุกคนทำเพื่อประชาชนอย่าง แท้จริง ตำรวจทุกคนก็จะอยู่ในใจของประชาชนตลอดไป ดังนั้น การปรับวิธีคิดในการจัดทำ แผนงานโครงการต่าง ๆ หากมุ่งทำเพื่อประชาชนแล้ว ผลตอบรับจะเกิดความสุขสงบแก่สังคมไทย ตลอดไป

๔.๖ การปฏิรูประบบการสอบสวน

เมื่อพิจารณาหน้าที่ของข้าราชการตำรวจแล้วจะพบว่าหน้าที่หลักซึ่งตำรวจจะต้องดำเนินการ คือ การป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดกฎหมาย การสืบสวนและปราบปราม และการสอบสวนเพื่อการส่งฟ้องและดำเนินคดีต่อไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นกิจกรรมขั้นต้นของกระบวนการยุติธรรม ปัจจุบัน เมื่อพิจารณาภารกิจหน้าที่ของตำรวจแล้วมีมากเกินไปซึ่งจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ดี ดังนั้น ข้าราชการตำรวจควรจะทำหน้าที่ในเรื่องของการป้องกัน สืบสวนและปราบปราม ผู้กระทำความผิด เท่านั้น

ซึ่งเมื่อพิจารณาองค์ประกอบตามหลักนิติธรรมแล้ว พบว่าหลักความเป็นอิสระ กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษกฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบกฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย และห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต นั้น หากนำมาเทียบเคียงกับการทำงานของข้าราชการตำรวจแล้ว พบว่า ข้าราชการตำรวจ จะเริ่มตั้งแต่การป้องกันการเกิดเหตุ การสืบสวน จับกุม และสอบสวน เพื่อส่งฟ้องดำเนินคดี ดังนั้นในกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น จะถูกรวบอำนาจไว้ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงหน่วยเดียว นอกจากนี้ กระบวนการสืบสวน จับกุมและการสอบสวน โดยบุคคลคนเดียว ย่อมนำมาซึ่งความเอนเอียงและใช้วิจารณญาณส่วนตัวเข้ามามีส่วนในการพิจารณาคดี ซึ่งจะนำไปสู่การเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในที่สุด หรืออาจจะเป็นการจับ “ผิดตัว” ซึ่งจะพบเห็นได้อยู่เสมอ ๆ ซึ่งนำไปสู่ความไม่เชื่อมั่นของประชาชนทั่วไปที่มีต่อองค์กรตำรวจในกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นได้ ดังนั้น การปฏิรูประบบการให้บริการ จะต้องปฏิรูประบบการสอบสวนให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมดังกล่าว

แนวทางการปฏิรูประบบการสอบสวน

เมื่อพิจารณา อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว ระบบการสอบสวนไม่ควรขึ้นกับองค์กรตำรวจ แต่ควรเป็นภารกิจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะทำหน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการทำผิดกฎหมายผู้กระทำความผิด โดยตำรวจจะเป็นเพียงหน่วยงานที่ป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายขึ้นในสังคมไทย และเมื่อเกิดเหตุขึ้น ตำรวจ ก็จะทำหน้าที่ในการสืบสวน จับกุม และปราบปรามผู้กระทำความผิด แล้วจัดส่งผู้กระทำความผิดพร้อมหลักฐานเบื้องต้นของการกระทำ ความผิดนั้นต่อพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่าผู้กระทำความผิดนั้นผิดจริงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ หากมีหลักฐานจากการสืบสวนชัดเจนก็ส่งฟ้องต่อศาล หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนก็นำส่งศาลพิจารณาปล่อยตัวต่อไป ซึ่งการมอบอำนาจการสืบสวน ก็จะเป็นการคานอำนาจในกระบวนการยุติธรรม และเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย นอกจากนี้ ยังส่งผลให้งานคดีของข้าราชการตำรวจได้ถูกแบ่งเบาภาระไปให้พนักงานอัยการได้อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยได้อีกวาระหนึ่ง

สรุป จากแนวทางการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ทั้ง ๖ ประการภายใต้หลักนิติธรรม จะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการปฏิรูปองค์กรตำรวจ แต่หากไม่นำหลักนิติธรรมมาใช้ตามแนวทางดังกล่าวแล้ว การปฏิรูปองค์กรตำรวจก็เป็นเพียงการพัฒนาการบริหารงานในองค์กรตำรวจเท่านั้น

๕. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการนำหลักนิธธรรมมาใช้ในการการปฏิรูปองค์กรตำรวจ

ในการนำ **หลักนิธธรรมมาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ** นั้น จะต้องนำมาใช้อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง การมีบทลงโทษต่อการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามหลักนิธธรรมดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของการนำหลักนิธธรรมมาใช้อย่างแท้จริง ดังนั้น สิ่งที่เราคาดหวังว่าจะเกิดขึ้นจากการนำหลักนิธธรรมมาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ มีดังนี้

๕.๑ ประชาชนได้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์กรตำรวจอย่างชัดเจนเนื่องจากการปฏิรูปองค์กรตำรวจ จะต้องประกาศเป็นกฎหมายและมีผลบังคับใช้อย่างชัดเจน ประชาชนสามารถติดตามและตรวจสอบความเคลื่อนไหวของการเปลี่ยนแปลงได้ตามสื่อต่างๆ อย่างโปร่งใส ซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นต่อองค์กรตำรวจและข้าราชการตำรวจอย่างชัดเจน

๕.๒ นอกจากความเปลี่ยนแปลงที่ประชาชนได้เห็นแล้ว **ประชาชนจะได้รับการบริการที่ตรงตามความต้องการของประชาชนเอง** ทั้งในเรื่องการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย กลุ่มผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ และการร้องทุกข์กล่าวโทษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินชีวิต ซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากข้าราชการตำรวจได้ปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดประชาชน และเกิดความไว้วางใจในการขอรับบริการในเรื่องต่างๆ จากข้าราชการตำรวจ ซึ่งจะสร้างความเชื่อมั่นในองค์กรตำรวจได้อย่างดี ความมั่นใจในการปฏิบัติงาน ความยุติธรรม และ ความรวดเร็วในการตอบสนองความต้องการของประชาชนจะกลับคืนมา

๕.๓ **ข้าราชการตำรวจจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุภาพ สบายใจ** โดยปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายที่เขียนขึ้นมาและ ควบคุมการปฏิบัติงาน ซึ่งหากมีการบิดพลิ้วหรือละเลยจนทำให้เกิดความเสียหายต่อภารกิจก็ต้องได้รับการลงโทษและบทลงโทษก็มีความชัดเจน หรือหากกระทำผิดในทางคดีก็จะต้องถูกลงโทษ โดยมีโทษที่หนักกว่าประชาชนทั่วไปถึง 3 เท่าในทุกกรณี รวมทั้งการ Social Sanction ทางสังคมด้วย ดังนั้น จึงเป็นเหตุจูงใจที่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องประพฤติปฏิบัติตนตามกรอบที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด

๕.๔ การปฏิรูปตามแนวทางดังกล่าวทั้ง ๖ ด้าน**จะช่วยลดการทุจริตลงได้มาก** ทั้งนี้ เพราะการปฏิรูปตามหลักนิธธรรม จะมีการควบคุมตามกระบวนการอย่างใกล้ชิดมากขึ้น โดยเฉพาะ การปฏิรูปด้านการบริการจัดการภายในแต่ละภาค จะมีการบริหารจัดการภายในภาคซึ่งจะส่งผลต่อการให้บริการประชาชน ประชาชนมีความใกล้ชิดตำรวจมากขึ้น การตรวจสอบต่าง ๆ สามารถทำได้อย่างสะดวกมีช่องทางและสามารถฟ้องร้องได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจทำผิดได้ในทุกกรณี ดังนั้นการจะกระทำทุจริตจะทำได้ยากขึ้นและบทลงโทษรุนแรง นอกจากนี้ การปฏิรูปโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการที่ดีขึ้น ย่อมเป็นแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ที่ทำให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ซึ่งส่งผลต่อการลดลงของการกระทำทุจริตต่าง ๆ

๕.๕ **การบริการประชาชนในด้านต่าง ๆ จะดีขึ้นมาก** ความรวดเร็วในการบริการความเป็นธรรมในการได้รับการบริการ การได้รับการป้องกันดูแลในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ความเชื่อถือและเชื่อมั่นในองค์กรตำรวจและตัวข้าราชการตำรวจจะกลับมามีความชัดเจนขึ้นตามลำดับเนื่องจากผู้ที่เข้ามารับราชการตำรวจ จะมีความมุ่งมั่นและมีความรู้ความสามารถในการป้องกันและปราบปรามอย่างแท้จริง ส่วนงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักในหน้าที่ของ

ตำรวจก็จะปรับเปลี่ยนไปสู่หน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น ๆ นอกจากนี้ ปัญหาข้อครหาต่าง ๆ ในการสอบสวนหรือการทำความผิดของข้าราชการตำรวจจะปรับเปลี่ยนไปเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสอบสวนและพิจารณาส่งฟ้อง ทำให้เกิดระบบการคานอำนาจในกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

๕.๖ จากการปฏิรูปองค์กรตำรวจภายใต้หลักนิติธรรม ย่อมสะท้อนให้เห็นถึง ประสิทธิภาพในการบริหารสั่งการภายในขององค์กรตำรวจ การมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคต่าง ๆ จะเกิดขึ้น และองค์กรตำรวจจะเป็นองค์กรของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การปลอดจากการแทรกแซงของระบบการเมืองจะมีความชัดเจนมาก เมื่อระบบการเมืองมีปัญหาและทำผิดกฎหมาย ข้าราชการตำรวจจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามกฎหมาย โดยยึดถือกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงาน ซึ่งประเด็นนี้ จะสะท้อนให้เห็นถึง การปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ประสิทธิภาพในการบริการงานจะมีความชัดเจนขึ้น ส่วนกลาง จะดูแลเฉพาะในส่วนนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการองค์กรตำรวจ ส่วนการบริหารในแต่ละภาคให้เป็นอำนาจของอธิบดีภาค ซึ่งจะมีความเป็นเอกภาพในการบริหารงานมากที่สุด การใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานจะคำนึงถึงคุณภาพในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

บทสรุปของการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการการปฏิรูปองค์กรตำรวจ

การปฏิรูปองค์กรตำรวจแม้ว่าจะมีการปฏิรูปหรือการปรับปรุงองค์กรมาหลายครั้งก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจในครั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า **การนำหลักนิติธรรม มาใช้ในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ** ตามแนวทาง ทั้ง ๖ ข้อดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ส่งผลต่อประเทศชาติและประชาชนในที่สุด แต่อย่างไรก็ตามบุคลากรเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูปองค์กรตำรวจ แม้ว่าจะมีการปฏิรูปอย่างไรก็ตามแต่หากข้าราชการตำรวจไม่มีสำนึกและจิตวิญญาณของการช่วยเหลือประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว ก็คาดหวังไม่ได้ว่า ตำรวจ เป็นที่พึ่งของประชาชนได้ สิ่งหนึ่งที่จะต้องเร่งดำเนินการ คือ **การปฏิรูปจริยธรรม** ให้เกิดขึ้นกับข้าราชการตำรวจทุกคน ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเป็นนามธรรมและหาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานได้ยากมาก ซึ่งหากจะปฏิรูปองค์กรตำรวจตามแนวทางดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องดำเนินการปฏิรูปข้าราชการตำรวจทุกคนต้องมีจิตวิญญาณที่เป็นตำรวจของประชาชนอย่างแท้จริง สมดังคำที่ว่า **“การเป็นตำรวจต้องเป็นตำรวจมีอาชีพไม่ใช่มีอาชีพเป็นตำรวจ”** ซึ่งในความหมายนี้ **“ตำรวจมีอาชีพ”** จะต้องมีส่วนในการทำเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ตามปณิธาน ที่กล่าวกันในวงการตำรวจอยู่เสมอว่า **“ทำเพื่อนาย ตายเพื่อประชาชน”** แต่คำว่า **“นาย”** ในที่นี้คือ **“ประชาชน”** ผู้รับบริการจากตำรวจเพราะ **“ประชาชน”** คือ ผู้เสียภาษี และเป็นผู้ที่ต้องการความสุขสงบ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเปรียบเสมือนเป็น **“นายที่แท้จริง”** ของตำรวจนั่นเอง ซึ่งเรื่อง **“การปฏิรูปจริยธรรมของข้าราชการตำรวจ”** นั้น จะต้องเร่งดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการปฏิรูปองค์กรตำรวจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระตุ้นและสนับสนุนส่งเสริมให้การปฏิรูปองค์กรตำรวจตามหลักนิติธรรมตามแนวทางทั้ง ๖ ประการสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ทุกประการ

บรรณานุกรม

ก.ต.ช.(ม.ป.ป.).คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ(ออนไลน์).แหล่งที่มา:

<http://www.boardofroyalthaipolice.go.th/police/%E0%B8%81.%E0%B8%95.%E0%B8%8A.๑๑> สิงหาคม ๒๕๕๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

วลีษฐ เดชกุญชร.๒๕๕๗.ปฏิรูปตำรวจ : งานเร่งด่วนของทุกรัฐบาล(ออนไลน์).แหล่งที่มา:

<http://politic.tnews.co.th/content/98527/๒๕> สิงหาคม ๒๕๕๗.

สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.๒๕๕๗.การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทย (ออนไลน์).แหล่งที่มา: <http://www.senate.go.th/web-senate/research47/a001.htm>. ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๗, อ้างถึงใน คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ. รายงานการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานกรมตำรวจ. กรุงเทพฯ: ป.สัมพันธ์พาณิชย์ . ๒๕๒๖.

สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์.๒๕๕๗.ประกาศ คสช. ฉบับที่ 88/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ(ออนไลน์).แหล่งข้อมูล:

สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.๒๕๕๗.การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทย (ออนไลน์).แหล่งที่มา:<http://www.senate.go.th/web-senate/research47/a001.htm>. ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๗.

สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.๒๕๕๗.การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทย (ออนไลน์).แหล่งที่มา: <http://www.senate.go.th/web-senate/research47/a001.htm>. ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๗, อ้างถึงใน คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ. รายงานการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานกรมตำรวจ. กรุงเทพฯ: ป.สัมพันธ์พาณิชย์ .๒๕๒๖.