



แผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ : แนวทาง เพื่อการแก้ปัญหบบอบองค์กรตำรวจไทย Police Reform Plan, National Reform Council : Guidelines for solving problems of Thai Police Organization

พิเชษฐ พิณทอง*

นริศรา จริยะพันธุ์**

จิตอุษา ชันทอง***

■ บทคัดย่อ

ปัญหาขององค์กรตำรวจอาจเป็นปัญหาหลักด้านหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ดังนั้นองค์กรตำรวจของไทยจึงได้มีการปฏิรูปตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา แต่กระบวนการปฏิรูปดังกล่าวก็ถือว่ายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเสร็จสมบูรณ์ ทำให้ในปี พ.ศ.2558 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้มีการปฏิรูปตำรวจอีกครั้ง ปัญหาเรื่องขององค์กรตำรวจจึงเป็นเรื่องที่มีความน่าสนใจอย่างมากที่จะทำการศึกษา โดยบทความนี้เป็นการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตำรวจไทย ซึ่งต้องการที่จะอธิบายปัญหาภาพรวมขององค์กรตำรวจ และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติมาเป็นฐานในการเสนอแนะแนวทาง สำหรับข้อค้นพบในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าปัญหาโครงสร้างองค์กรหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กรตำรวจควรที่จะพิจารณาเป็นอันดับแรกของแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ

คำสำคัญ: ปัญหา, แนวทาง, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

* นักวิชาการอิสระ/นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** อาจารย์ประจำหลักสูตรสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระราชูปถัมภ์

*** อาจารย์ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

■ Abstract

Problems of Thai Police Organization could be one of the main problems for Criminal Justice Administration of Thailand. Thus, Thai Police Organization had been reformed since 1977 but the process was not completed. In 2015, the reform plan was revised by General Prayut Chan-o-Cha, Prime Minister. Problems of Thai Police Organization are interesting. This article involved documentary research method which was about Thai Police Organization. The objective of this article is to explain overall problems and to present guidelines in solving problems of Thai Police Organization based on Police Reform Plan, National Reform Council. The findings showed that the problems related to Organization Structure are considered to be the first priority of Police Reform Plan.

Keyword : problems, guidelines, Royal Thai Police

■ บทนำ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก เป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรม

ที่เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การใด ตำรวจมีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ สืบสวนสอบสวนเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษและนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพื่อให้สังคมอยู่ในความสงบเรียบร้อย ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาจกล่าวได้ว่าตำรวจเป็นผู้ถือกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายมากที่สุด จึงเป็นองค์การและอาชีพที่ประชาชนคาดหวังในการอำนวยความยุติธรรมให้เมื่อต้องการความเป็นธรรม

สำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นองค์การที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ มีข้าราชการตำรวจจำนวนทั้งสิ้น 212,887 นาย คิดเป็นร้อยละ 16.71 ของข้าราชการพลเรือนทั้งประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557) เท่ากับมีตำรวจ 344 นายต่อประชากร 100,000 คน เมื่อเทียบกับประเทศอื่นในอาเซียน พบว่า กัมพูชามีตำรวจ 428 นาย อินโดนีเซียมี 243 นาย มาเลเซียมี 370 นาย พม่ามี 154 นาย บรูไนมี 1,076 นาย และสิงคโปร์มี 752 นายต่อประชากร 1 แสนคน สำหรับประเทศจีนพบว่า มีตำรวจ 120 นาย และญี่ปุ่นมี 197 นายต่อประชากร 1 แสนคน ในส่วนของประเทศอื่น เช่น ออสเตรเลียมีตำรวจ 217 นาย อังกฤษมี 307 นาย สหรัฐอเมริกามี 256 นายต่อประชากร 1 แสนคน โดยสหประชาชาติกำหนดให้แต่ละ

* Independent Scholar/the student of Doctor of Public Administration Program, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.

** Department of Social Science for development, Faculty of Humanities and Social Science, Valaya Alongkorn Rajabpat University.

*** Department of Business Administration, Faculty of Social Science, Srinakharinwirot U

ประเทศควรมีตำรวจอย่างน้อย 222 นาย ต่อประชากร 1 แสนคน (นิติ เอียวศรีวงศ์, หน้า 6)

ทั้งนี้ โครงสร้างองค์การที่มีขนาดใหญ่เป็นผลมาจากการจัดโครงสร้างองค์การตั้งแต่ในอดีตที่มีการนำเอางานทั้งหลายที่อนุมานว่าเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมยกให้เป็นหน้าที่ของตำรวจทั้งหมด ต่อมาแม้จะมีหน่วยงานอื่นที่ควรรับหน้าที่นั้นไปทำก็ตาม แต่ก็เกิดความเสียหาย (อำนาจหรือประโยชน์) หรือไม่มีหน่วยงานใดจะรับไปดำเนินการ งานเหล่านั้นจึงตกอยู่กับตำรวจมาจนถึงปัจจุบัน (วสิษฐ เดชกุญชร, 2550: 23) การที่มีบุคลากรตำรวจจำนวนมากทำให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจบางนายมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ใช้อำนาจในทางมิชอบ เช่น หน่วงเหนี่ยวกักขังผู้กระทำความผิดหรือผู้บริสุทธิ์ ผู้กระโชกทรัพย์สินจากผู้ถูกจับกุม หรือมีพฤติกรรมที่มีเจตนาใช้อำนาจหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้กระทำความผิดแล้วมีการซ้อม ทรมาน เพื่อให้รับสารภาพ หรือให้ข้อมูลเพื่อการสืบสวน รวมไปถึงพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนหนึ่งจะใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ความผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนเพียงไม่กี่คนก็ทำให้เสื่อมเสียภาพลักษณ์ ส่งผลกระทบในทางลบ และสร้างความเสื่อมเสียให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างมาก ในขณะที่ตำรวจส่วนใหญ่ยังคงทุ่มเทร่างกายแรงใจ เสียสละต่อการทำงาน เสียอันตรายในการปราบปรามอาชญากรรม และสร้างภาพลักษณ์

ในทางบวกให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ความดีงามและความเสียสละของตำรวจเหล่านี้กลับดูเหมือนว่าจะถูกลบล้างไปจากความรู้สึกของประชาชนทันทีที่มีข่าวปรากฏทางหน้าสื่อมวลชน การกล่าวเช่นนี้ได้หมายความว่าการทำงานของตำรวจที่ทุ่มเทเสียสละในการปฏิบัติหน้าที่จะสามารถลบล้างความผิดของตำรวจที่มีพฤติกรรมนอกวิสัยหรือช่วยปกป้องภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนที่มีพฤติกรรมมิชอบได้ เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่า ยังมีตำรวจอีกจำนวนมากที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างทุ่มเท ใช้ความรู้ความสามารถเข้าเสี่ยงอันตรายเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมาย จนทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับคะแนนการประเมินผลการปฏิบัติราชการอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่ภาพลักษณ์ขององค์การก็ยังเสียหายในวงกว้าง ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ และที่สำคัญคือส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและความเป็นธรรมที่ประชาชนคาดหวังว่าจะได้รับจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552)

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องของโครงสร้างและการบริหารจัดการขององค์การตำรวจที่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองทั้งเรื่องของการบริหารและการปฏิบัติงานของตำรวจในทุก ๆ ด้าน เช่น การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติงานของตำรวจตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมือง สำหรับระบบงานภายในโดยเฉพาะระบบบริหารงานบุคคลก็พบว่ามีปัญหาเช่นกัน ดังเช่น การแต่งตั้งโยกย้ายที่ละเลยการใช้ระบบคุณธรรม การวิ่งเต้น

ใช้เส้นสายเพื่อเลื่อนตำแหน่ง ทำให้ระบบงานสอบสวนซึ่งเป็นหัวใจหลักของงานตำรวจไม่ได้รับความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ รวมไปถึงไม่ได้รับความเชื่อมั่นว่าพนักงานสอบสวนจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550) ส่งผลให้ที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมในแง่ลบจนเกิดวิกฤตศรัทธาต่อองค์กรและเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง แต่มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยด้วยกันในมิติต่าง ๆ ที่มีอิทธิพล ได้แก่ ปัจจัยแวดล้อมภายนอก ปัจจัยด้านโครงสร้างภายในองค์กรและปัจจัยพฤติกรรมในระดับปัจเจกบุคคล (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552) จากวิกฤตศรัทธาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และจากการสำรวจวรรณกรรมพบว่า มีหลายวรรณกรรมที่ได้ทำการศึกษาเพื่อปฏิรูปและแก้ไขปัญหาให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และประเทศไทยก็ได้มีการปฏิรูปตำรวจมาตั้งแต่อดีตมาหลายครั้งแล้ว แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการปฏิรูปตำรวจอีกครั้งโดยผ่านกลไกการปฏิรูปที่เรียกว่า สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ได้มีการศึกษาจนจัดทำเป็นแผนขึ้นที่เรียกว่า “แผนปฏิรูปกิจการตำรวจ” และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นที่เรียบร้อยแล้วเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาตินำไปสู่การปฏิบัติ

ผู้เขียนจึงต้องการเสนอภาพรวมของปัญหาองค์กรตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงถึงแนวทางในการปฏิรูปเพื่อให้้องค์การ

ตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติผ่านพ้นจากวิกฤตครั้งนี้และกลับมาเป็นองค์กรแห่งการอำนวยความสะดวกธรรมอันเป็นที่พึงของประชาชน สังคม และประเทศชาติได้อีกครั้ง โดยเฉพาะหากมีการปรับแผนการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ และปรับแนวคิดต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีการผนึกกำลังทางความรู้ และความคิดร่วมมือกันอย่างจริงจังและจริงใจ

บทความนี้เป็น การวิจัย เอกสาร (documentary research) ที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วย งานวิจัย หนังสือ บทความวิชาการ เอกสารทางราชการ และหนังสือพิมพ์ที่น่าเสนอ โดยนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จากนั้นนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์เนื้อหาและนำเสนอตามประเด็นต่าง ๆ สำหรับประเด็นเนื้อหาสำคัญในการนำเสนอประกอบไปด้วย ภาพรวมของปัญหาองค์กรตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และแนวทางในการปฏิรูปองค์กรตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยนำเสนอจากแผนการปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มาใช้เป็นฐานของการเสนอแนะเพิ่มเติม

■ ภาพรวมของปัญหา

1. ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรและการบริหารจัดการ

โครงสร้างองค์กรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร เพราะมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ขององค์กรด้วย เป็นสิ่งที่อธิบายการจัดสรรงาน ความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานทั้งองค์กร กำหนด

ความสัมพันธ์ในการรายงานที่เป็นทางการ รวมถึงจำนวนลำดับชั้นของสายบังคับบัญชา ช่วงของการควบคุม และการจัดกลุ่มบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานภายใน การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน และความร่วมมือทั้งแนวนอนและแนวตั้ง (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2556) หากการออกแบบโครงสร้างองค์การมีปัญหา ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การนั้น ๆ ด้วย

โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นแบบดั้งเดิม มีโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่ และมีการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (พรเพชร วิชิตชลชัย, หน้า 2) ทำให้การบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในระดับชุมชน ไม่มีกระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานในระดับรองลงไป ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และยากต่อการตรวจสอบ (สมณพรหมรส, 2552) การมีสายบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป (พรเพชร วิชิตชลชัย, หน้า 2) การวางโครงสร้างองค์การแบบพีระมิด (บรรเจิด สิงคะเนติ, หน้า 2) การถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง มีการจัดองค์การแบบกึ่งทหาร มีการกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจอยู่มาก (ชั้นยศ) (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550) ทำให้ตำรวจต้องปฏิบัติงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ รวมถึงโครงสร้างองค์การที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ถึงแม้ว่าโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะมีพัฒนาการที่ดีขึ้นมากกว่าในอดีตก็ตาม (ปนัดดา ขำนาญสุข, หน้า 4) แต่ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น ก็ยังคงอยู่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การรวมศูนย์อำนาจ

การรวมอำนาจการตัดสินใจในองค์การนั้น หากการตัดสินใจขององค์การขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูงแต่เพียงผู้เดียวแสดงว่าองค์การนั้น มีการรวมอำนาจสูง ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระจายไปยังระดับต่าง ๆ ตามลำดับชั้น การบังคับบัญชา แสดงว่ามีการกระจายอำนาจมาก (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2012: 75) สำหรับโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น มีหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมากกว่าสามสิบหน่วยงาน โดยทั้งหมดมีข่ายการบังคับบัญชาที่ทั้งยาวและทั้งกว้างขึ้นตรงกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่เพียงผู้เดียว ถึงแม้จะมีคำสั่งแบ่งหน้าที่ในการบังคับบัญชาให้แก่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ช่วย แต่ก็ยังเป็นคำสั่งภายในที่อาจเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้โดยทำให้อำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นอกเสียจากนายกรัฐมนตรีที่จะลงไปใช้อำนาจนั้นเสียเอง ซึ่งเป็นลักษณะของการรวบอำนาจอย่างแท้จริง (Centralization) ทำให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจมาก ผู้บังคับบัญชาชั้นรองไม่มีอำนาจที่แท้จริง รวมถึงการมีสายบังคับบัญชาที่ยาวตั้งแต่ระดับพื้นที่ (สถานีตำรวจ) ขึ้นไปตามลำดับชั้นถึงผู้บังคับบัญชาการตำรวจภูธรจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคจนถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทำให้บางครั้งเมื่อเกิดคดีขึ้นแม้ว่าจะมีผู้บัญชาการตำรวจในระดับท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาการตำรวจอยู่แล้ว แต่ผู้บัญชาการที่เหนือขึ้นไปก็สามารถเร่งรัดคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของพื้นที่ได้ หน่วยงานย่อยของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่กระจายลงไปจนถึง

ระดับเขต อำเภอ ตำบล ก็มีเพียงอำนาจนิตินัย แต่ไม่มีอำนาจโดยพฤตินัยอย่างแท้จริง (วชิษฐเดชกุญชร, 2550: 23-24)

(2) การแทรกแซงจากการเมือง

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการบริหารงานตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบายระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย โดยมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่องค์การดังกล่าวกลับถูกฝ่ายการเมืองใช้ในการคัดเลือก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้น มีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อให้การปฏิบัติงานของตำรวจตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมือง ไม่ได้ให้ความสนใจในอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ เท่าใด และไม่ได้พิจารณากำหนดนโยบายขับเคลื่อน สำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างจริงจัง (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) เพราะฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่นำไปปฏิบัติ (ไกรสุข สิ้นสุข, หน้า 4) ทำให้ที่ผ่านมาตำรวจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง (พรเพชร วิชิตชลชัย, หน้า 2) ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติยังเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด (วชิษฐเดชกุญชร, หน้า 6) ปัญหาตำรวจกับการเมืองจึงเป็นเรื่องของโครงสร้าง เพราะมีการวางโครงสร้างแบบพีระมิด โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่บนสุด เท่ากับว่าเมื่อฝ่ายการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาผู้บัญชาการตำรวจ

แห่งชาติเพียงชั้นเดียวก็สามารถควบคุมตำรวจได้ทั้งประเทศ (บรรเจิด สิงคะเนติ, หน้า 2) โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ เลขธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่ง (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

ปัจจุบัน มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ได้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการเหลือเพียง 9 คน ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานปรมาณูเป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา 2 คน และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

(3) การกึ่งที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจ

การจัดโครงสร้างองค์การในอดีตมีการ

นำเอางานที่อนุมานว่าเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้เป็นหน้าที่ตำรวจทั้งหมด ต่อมาแม้จะมีหน่วยงานอื่นที่ควรรับเอาหน้าที่นั้นไป แต่ก็เกิดความเสียหาย (อำนาจหรือประโยชน์) หรือไม่มีหน่วยงานใดจะรับไปดำเนินการงานเหล่านั้นจึงตกอยู่กับตำรวจจนมาถึงปัจจุบัน (วสิษฐ เดชกุญชร, 2550: 23) การกำหนดภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจแต่กำหนดไว้ว่าเป็นงานของตำรวจ ส่งผลให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของตำรวจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และมีความสลับซับซ้อน ซึ่งยังไม่รวมภารกิจอื่นที่ตำรวจต้องไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐแทบจะทุกด้าน เช่น การจัดเก็บภาษี การศุลกากร การทะเบียน การท่าเรือ การสื่อสาร การบิน การศึกษา แม้กระทั่งการแพทย์และมหรสพ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550: 31)

(4) การจัดองค์การที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจ

การจัดองค์การของตำรวจได้ยึดหลักการจัดหน่วยและการบริหารแบบทหารเป็นหลัก แม้หน่วยงานตำรวจส่วนใหญ่ทั่วโลกจะมีการจัดองค์การและการใช้ชั้นยศเช่นเดียวกับทหาร แต่ลักษณะงานของตำรวจมีความแตกต่างจากลักษณะงานของทหารอย่างน้อย 4 ประการ ประการแรก ตำรวจปฏิบัติงานโดยลำพัง มีโอกาสใช้วิจารณญาณมากกว่าภายใต้ขอบเขตของการตีความตัวบทกฎหมายซึ่งไม่เหมือนกับทหารที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งการควบคุมบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ประการที่สอง สำหรับการริเริ่มและการวางแผน ตำรวจระดับปฏิบัติจะเป็นผู้ริเริ่มและเสนอขึ้นไปตามลำดับชั้น เช่น งานสืบสวนสอบสวนคดีอาญา การบริการชุมชน แต่งานทหารการริเริ่มวางแผนส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา ประการที่สาม ทีมงานของ

ตำรวจจะมีขนาดเล็กกว่าทหารและมีการทำงานที่อิสระ ในขณะที่ทหารมีการทำงานที่มีทีมงานใหญ่ เช่น หมวด กองร้อย และประการสุดท้าย งานหลักของตำรวจจะเกี่ยวข้องและมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง แต่งานของทหารจะเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การบริหารงานตำรวจจึงควรเปลี่ยนไปสู่หลักการบริหารรัฐกิจ (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2546: 6-9)

มีข้อสังเกตว่าระบบชั้นยศเป็นหลักการที่ใช้ในกิจการทหารที่ต้องมีการบังคับบัญชาตามชั้นยศอย่างเคร่งครัดในการสงครามหรือการสู้รบ การไม่ปฏิบัติตามชั้นยศอาจทำให้งานล้มเหลว สายบังคับบัญชาที่ตำรวจผูกติดอยู่กับชั้นยศมากเกินไปทำให้เกิดช่องว่างในการสร้างความร่วมมือกับประชาชน รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนที่ผูกติดกับชั้นยศด้วย ทำให้ไม่สามารถกำหนดค่าตอบแทนตามลักษณะงานได้ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550: 33)

(5) ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบงานของตำรวจไม่มากเท่าที่ควรส่งผลต่อการตรวจสอบและการติดตามการบริหารงานตำรวจ ซึ่งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ไม่ได้มีตัวแทนจากภาคประชาชนแต่อย่างใด มีเพียงผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้ง (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550: 43) แม้ในปัจจุบันจะมีคณะกรรมการบริหารงานตำรวจในระดับสถานีตำรวจแล้วก็ตาม แต่เรื่องของการกำหนดนโยบายหลักของงานตำรวจยังคงมีเพียงฝ่ายการเมืองและฝ่ายตำรวจเท่านั้น

ที่เป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย

2. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2550: 31) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนหนึ่งมีการละเลยการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล มีการวิ่งเต้นใช้เส้นสายเพื่อเลื่อนตำแหน่งจนเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบ การสรรหาและผลิตบุคลากรยังไม่สอดคล้องกับลักษณะของวิชาชีพ หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะความชำนาญยังมีน้อยเกินไปและไม่ทั่วถึง สวัสดิการค่าตอบแทนต่ำโดยเฉพาะชั้นประทวนที่ระบบผลตอบแทนด้านตัวเงิน สวัสดิการหรือความก้าวหน้ามีความล้มเหลว (ปนัดดา ชำนาญสุข, หน้า 4) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจผ่านคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นองค์การที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคล มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจนถึงผู้กำกับการ เนื่องจากโครงสร้างของตำแหน่งผู้บัญชาการหรือผู้กำกับการสถานีตำรวจในตำแหน่งและสถานที่ต่าง ๆ มีคุณค่าและความสำคัญแตกต่างกัน ทำให้มีการมุ่งหวังที่จะได้รับการแต่งตั้งไปยังตำแหน่งที่ต้องการ จึงพยายามมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจ ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลเกิดความเสียหายจนถึงระดับสถานีตำรวจสำหรับการแต่งตั้งโยกย้ายส่วนหนึ่งไม่ได้เป็นไปตามความรู้ความสามารถ ประสบการณ์การทำงานหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

อย่างแท้จริง มีลักษณะของการใช้ดุลยพินิจค่อนข้างมาก ผู้พิจารณาทั้งบุคคลและคณะบุคคลมีข้อจำกัดในการพิจารณาหรือแม้แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจก็ไม่อาจให้ความเป็นธรรมได้เท่าที่ควร มีการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจ มีการเลือกปฏิบัติและมีความไม่เป็นธรรมทางการปกครอง บางกรณีมีการตีความกฎหมายหรือเบี่ยงเบนกฎหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีอำนาจ (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนิกรแห่งชาติ, 2558) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของเกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ (2552) พบว่า พฤติกรรมลักษณะนี้เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้กับผู้รับซึ่งมีทั้ง “การออกตั้งค์” หรือที่เรียกว่า “การซื้อขายตำแหน่ง” ผู้ได้บังคับบัญชาบางคนอาจมีการจ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์โดยตรงให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ส่วนใหญ่จะจ่ายเงินผ่านคนกลาง การกระทำลักษณะนี้แม้จะมีการกล่าวถึงกันมากแต่ก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน หรือข้อมูลที่มีน้ำหนักเพียงพอว่า การที่ข้าราชการตำรวจผู้นั้นได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นเพราะเงินที่ได้จ่ายไปจริง นอกจากนี้ยังมีพฤติกรรมที่ผู้ได้บังคับบัญชาแสดงออกต่อผู้บังคับบัญชาในรูปแบบที่เรียกว่า “การดูแลนาย” คือ การดูแลด้วยการให้เงินเป็นรายเดือนหรือให้ของกำนัลเป็นครั้งคราวเมื่อมีงานเทศกาล หรือวันสำคัญ เช่น งานวันเกิดนาย วันเกิดคุณนาย งานปีใหม่ เป็นต้น ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือ “การออกแรง” ซึ่งอาจเป็นการออกแรงเพื่อทำงานให้แก่ผู้บังคับบัญชาที่สามารถให้คุณให้โทษได้ ทั้งงานในหน้าที่ราชการและงานส่วนตัว เช่น การดูแลรับส่งผู้บังคับบัญชาและครอบครัว การอำนวยความสะดวก

สะดวกนอกเวลางาน เป็นต้น

(2) การยิกระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบ คุณธรรม

เหตุผลที่ต้องมีการปฏิรูประบบงานตำรวจนั้น ปัญหาส่วนหนึ่งคือการบริหารงานบุคคลไม่เป็นตามระบบคุณธรรม (คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, 2550: 77-78) การแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจที่มีได้พิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน ไม่มีความเชื่อมโยงโดยหลักเหตุและผลระหว่างความรู้ความสามารถ ผลการปฏิบัติงานกับตำแหน่งใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลื่อนตำแหน่งมีการข้ามลำดับอาวุโสอย่างไม่อาจหาเหตุผลมารองรับได้ และการจะให้ไปดำรงตำแหน่งใดนั้นก็จะมีกรกล่าวอ้างว่าเป็นไปตามความเหมาะสม ทำให้ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจในภาพรวม (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) การแต่งตั้งโยกย้ายมีทั้งระบบโควตาและการวิ่งเต้นตำแหน่ง ทั้งโควตาจากฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจภายนอกเข้ามาแทรกแซง (ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, 2554) รวมถึงมีการซื้อขายตำแหน่ง ซึ่งเมื่อมีการจ่ายเงินเพื่อแลกกับตำแหน่งที่ต้องการก็จะเกิดการถกนทุนคืนด้วยการเก็บส่วยจากประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, หน้า 2)

(3) ระบบของผลตอบแทน สวัสดิการ และ ความก้าวหน้า

ปัญหาเรื่องผลตอบแทนของตำรวจเป็นเรื่องสำคัญและเป็นปัญหาใหญ่มากอีกปัญหาหนึ่ง ผลตอบแทนรูปของเงินเดือนที่มีจำนวนไม่มาก แม้ว่าบุคคลภายนอกจะมีความคิดเห็นว่ามากก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว

ตำรวจทุกชั้นยศมีค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในงานราชการ เช่น อาวุธปืนที่ตำรวจพกติดตัวเกือบทั้งหมดเป็นปืนพกส่วนตัวที่ตำรวจซื้อมาเอง ด้วยเหตุผลที่ว่าปืนของทางราชการมีจำนวนไม่เพียงพอ และหากเบิกมาใช้แล้วเกิดปัญหาปืนชำรุดเสียหายหรือสูญหาย เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้นจะต้องถูกสอบสวนหรือชดใช้ตำรวจส่วนมากจึงไม่ใช้ปืนของทางราชการ แต่ใช้เงินส่วนตัวซื้อซึ่งมีราคาตั้งแต่กระบอกหลายหมื่นบาทจนถึงแสนบาท และตำรวจบางนายก็ต้องทำการผ่อนส่งเป็นงวด ๆ ไป (วิสิษฐ เดชกุญชร, 2557) สำหรับอัตราเงินเดือนและเงินเพิ่มประจำตำแหน่งก็อยู่ในระดับที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552) หากเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนของตำรวจในต่างประเทศ เช่น ตำรวจอังกฤษจะได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าตำรวจไทยถึงสิบเท่า (เกษมพงศ์ พุตระกูล, หน้า 21)

จากความเป็นจริงดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อยที่เป็นกำลังพลส่วนใหญ่ขององค์การตำรวจซึ่งต้องลำบากตรากตรำในการทำงานและเสี่ยงภัย พบว่าค่าตอบแทนที่ได้รับไม่สมดุลกับงานอันนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตต่ำ เงินค่าครองชีพไม่พอใช้จ่ายและสวัสดิการที่ได้รับก็ไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการประกอบอาชีพ ทำให้ตำรวจขาดขวัญและกำลังใจ อันก่อให้เกิดพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ (อยุทธ เพชรอินทร, 2542: 19) ค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการตำรวจ จึงไม่ใช่ปัญหาเพียง

ได้รับคำตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน แต่เป็นคำตอบแทนที่ไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมตามฐานานุรูป โดยไม่ต้องไปดิ้นรนแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นมาเพื่อดำรงชีพ (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552) ทางด้านของสวัสดิการพบว่า มีปัญหาหลายด้านเช่นเดียวกัน เช่น ที่พักอาศัยไม่เพียงพอ การรักษาพยาบาลซึ่งจำกัดเฉพาะในโรงพยาบาลของรัฐและเบิกไม่ได้ทั้งหมด เงินเบี้ยเลี้ยงอยู่ในระดับต่ำ ได้รับไม่ตรงตามกำหนดเวลา ส่วนวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงานพบว่า มีไม่เพียงพอต่อการทำงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในระดับพื้นที่ เช่น ยานพาหนะต่างๆ ที่ใช้ในการตรวจตราปราบปรามการเกิดอาชญากรรมที่ต้องมีการเติมน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ได้รับการจัดสรรเฉลี่ยไม่ถึง 10 ลิตรต่อการตรวจ 1 ผลัด ซึ่งในแต่ละวันจะต้องทำการตรวจตราผลัดละ 8 ชั่วโมง ทำให้ไม่เพียงพอต่อการตรวจเขตพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉพาะพื้นที่ต่างจังหวัด (กฤษณพงศ์ พุทธระกูล, หน้า 21) ในส่วนของความก้าวหน้าในอาชีพยังคงมีความสัมพันธ์กับระบบอุปถัมภ์ ดังกล่าวไว้แล้วในข้างต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประพฤติปฏิบัติงานด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจ ทำให้การทุ่มเทแรงกายแรงใจในการทำงานลดน้อยลงไปเรื่อยๆ ผลเสียหายที่ตามมาจะเกิดกับองค์การตำรวจและประชาชน

■ ปัญหาด้านวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การเป็นเรื่องของระบบความเข้าใจร่วมกัน (Shared Meaning) ระหว่างสมาชิก

ขององค์การว่าควรจะมีพฤติกรรมปฏิบัติอย่างไร และองค์การที่ตนทำงานอยู่นั้นมีลักษณะอย่างไร ความเข้าใจร่วมกันนี้มีวิวัฒนาการมายาวนาน และปรากฏในรูปของความเชื่อ สัญลักษณ์ พิธีการ แนวทางการปฏิบัติ (พิทยา บวรวัฒนา, 2556: 130) ดังนั้น ในทุกองค์การย่อมมีวัฒนธรรมองค์การเป็นของตนเอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็มีลักษณะเฉพาะที่เรียกว่าวัฒนธรรมองค์การตำรวจด้วยเช่นกัน ประกอบไปด้วย 7 ลักษณะประกอบไปด้วย 1) การรักษาความลับ 2) การตั้งข้อสงสัย 3) การแยกตัวออกจากสังคม 4) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของตำรวจ 5) การละเลยกฎ ระเบียบ และข้อบังคับสำหรับการทำงาน 6) วัฒนธรรมความไม่เชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม และ 7) วัฒนธรรมการยอมไม่ได้กับการกระทำที่เบี่ยงเบนจากปกติสุขของสังคม (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552)

■ ปัญหาด้านบานลอบลวน

กระบวนการสอบสวนเป็นกระบวนการเริ่มแรกของงานยุติธรรมทางอาญาเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน พฤติการณ์แห่งคดี เพื่อพิสูจน์ยืนยันการกระทำความผิด เป็นกระบวนการค้นหาความจริงที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2550: 34) ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับงานสอบสวนสามารถแบ่งได้ เป็น 2 ประเด็นสำคัญ คือ

(1) ปัญหาด้านการขาดความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวน

งานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่า ประชาชนส่วนหนึ่งเชื่อมั่นว่าพนักงานสอบสวนได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

และไม่สุจริต (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูป
กิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) โดย
การปฏิบัติงานมีปัญหาตั้งแต่การที่พนักงาน
สอบสวนบางส่วนไม่รับคำร้องทุกข์ หรือเรียกว่า
“เป่าคดี” กล่าวคือ เมื่อมีผู้มาแจ้งความร้องทุกข์
คดีอาญาที่สถานีตำรวจ พนักงานสอบสวน
ผู้รับแจ้งบางคนไม่ลงบันทึกประจำวันรับ
แจ้งความร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการไม่บันทึกการ
รับแจ้งความเข้าสู่สารบบคดีของสถานีตำรวจ
และไม่ได้หมายความว่าพนักงานสอบสวนหรือ
เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้เกี่ยวข้องจะไม่ดำเนินการ
ใดๆ ให้แก่ผู้เสียหายที่มาแจ้งความ ดังนั้น
เมื่อคดีดังกล่าวไม่เข้าสู่สารบบ จึงไม่สามารถ
ติดตามผลคดี หรือไม่มีการดำเนินการสอบสวน
ต่อไป (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์, 2552) รวมถึง
การไม่ดำเนินการสอบสวนนำตัวผู้กระทำความ
มาลงโทษตามกฎหมาย ส่วนหนึ่งพนักงาน
สอบสวนถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการทางพฤตินัย
เพื่อลดสถิติคดีอาญาที่เกิดขึ้นจริง เพราะสถิติ
คดีอาญาเป็นตัวชี้วัดการทำงาน (วิรัตน์
ศิริสวัสดิบุตร, หน้า 4) เป็นหนึ่งในการบริหารงาน
ของผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้นๆ บางครั้ง
ผู้บังคับบัญชามาดูผลงานของตนเองทำให้การ
สอบสวนไม่เป็นอิสระ (คณะกรรมการจัดทำ
แผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ,
2558) หรือการไม่รับคำร้องทุกข์เพื่อลดสถิติ
ตามนโยบายผู้บังคับบัญชา มีบางแห่งทำบันทึก
ประจำวันปลอมเพื่อให้ประชาชนเชื่อว่ามีกร
ดำเนินการ แต่ในความเป็นจริงนั้นเป็นเพียง
เอกสารที่สร้างขึ้นมามาเท่านั้น (วิรัตน์ ศิริสวัสดิบุตร,
หน้า 4) สิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้พนักงาน
สอบสวนขาดหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระ
ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาและจากผู้มี

อิทธิพล รวมถึงระบบการบังคับบัญชาแบบทหาร
และการรวมศูนย์อำนาจของสำนักงานตำรวจ
แห่งชาติไม่สอดคล้องกับลักษณะงานสอบสวน
ที่เป็นสายงานในกระบวนการยุติธรรมมากกว่า
งานปราบปรามอันเป็นหลักของตำรวจ (พรหมชญา
ศิริวรรณบุศย์ และคณะ, 2558: 1)

(2) ปัญหาด้านกระบวนการสอบสวน

การใช้อำนาจของพนักงานสอบสวน
บางส่วน มีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อบิดเบือน
พยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงในคดีเพื่อ
ช่วยเหลือผู้กระทำความผิดแลกกับผลประโยชน์
ตัวอย่างของพฤติกรรมในลักษณะนี้ เช่น การ
เปลี่ยนแปลงข้อหา การลดจำนวนของกลาง
การไม่นำพยานหลักฐานเข้าสู่การสอบสวน
เปลี่ยนของกลางหรือเปลี่ยนตัวผู้ต้องหา เป็นต้น
การใช้ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนในการ
สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาเป็นการใช้อำนาจ
หน้าที่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
แต่จะต้องเป็นไปตามพยานหลักฐานที่พนักงาน
สอบสวนได้แสวงหาและรวบรวมไว้ในสำนวน
การสอบสวน กระบวนการสอบสวนของ
พนักงานสอบสวนบางคนอาจใช้ดุลยพินิจ
บิดเบือนในการสั่งคดี หรือจงใจบิดเบือนการนำ
พยานหลักฐานเข้าไปในสำนวนการสอบสวน
เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ต้องหาโดยได้รับ
ผลประโยชน์ตอบแทน พฤติกรรมลักษณะนี้
ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจของ
พนักงานสอบสวน (เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์,
2552) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (สำนัก
วิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร, 2557) แม้กระทั่งการสร้าง
พยานหลักฐานเท็จเพื่อนำตัวผู้บริสุทธิ์มา
รับผิดแทน ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมส่งผล

ต่อรูปคดีอย่างมาก รวมไปถึงปริมาณงานของ พนักงานสอบสวนนั้นก็มีมากจนเกินไป (พรณชญา ศิริวรรณบุษย์ และคณะ, 2558: 2)

■ ปัญหาด้านค่านิยมของสังคม

สังคมไทยยังคงยกย่องผู้มีอำนาจและมีอิทธิพล ซึ่งส่งผลต่อการกระทำความผิดของ ตำรวจ กลุ่มคนที่เป็นผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น หรือผู้ที่มีอิทธิพลต่างพยายามคบค้าสมาคมกับ ตำรวจเพื่อใช้อำนาจทางราชการเอื้อประโยชน์ ของตน มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) สังคมไทยจะยึดถือ ยศ ถิ่นตำแหน่ง ดังคำสั้งสอนที่ปลูกฝังสืบทอด ต่อกันมาว่า “โตขึ้นขอให้เจ้าคนนายคน เป็นใหญ่เป็นโต มียศ มีศักดิ์” ประชาชนใน ต่างจังหวัดรวมถึงในกรุงเทพมหานครแม้จะ มีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานหรือพฤติกรรม ของตำรวจจนบางคน มีท่าทีไม่ชอบตำรวจ แต่ก็ ักพบว่าทุกครั้งที่มีการเปิดสอบเข้ารับราชการ ตำรวจตั้งแต่ระดับพลตำรวจจนถึงชั้นสัญญาบัตร ยังคงมีอัตราผู้สมัครสอบจำนวนมาก แสดงให้ เห็นถึงค่านิยมของประชาชนที่ยังต้องการ เข้ารับราชการตำรวจ และมีมุมมองว่าเป็นผู้ถือ กฎหมาย มีอำนาจ สอดคล้องกับการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนซึ่งศูนย์สำรวจความ คิดเห็นประชาชน “นิด้าโพล” สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์ (2557) ได้มีการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “การปฏิรูป องค์การตำรวจในส่วนด้านความคิดเห็นของ ประชาชนต่อข้อเสนอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ควร มียศมีตำแหน่งพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ

81.12 ระบุว่าไม่เห็นด้วยที่ตำรวจจะไม่มียศ เพราะการมียศ มีตำแหน่งถือเป็นแรงจูงใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ คนทำดีก็ควรได้รับ สิ่งตอบแทน

■ ปัญหาด้านพฤติกรรมระดับ ปอเอกบุคคล

ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์การ ตำรวจคือ พฤติกรรมส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ ตำรวจบางคน ซึ่งเมื่อปรากฏเป็นข่าวเผยแพร่ ออกไปทำให้ประชาชนมีมุมมองในด้านลบต่อ ตำรวจ ซึ่งเกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ (2552) ได้นำเสนอรูปแบบการใช้อำนาจหน้าที่โดย มิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจอันเป็นพฤติกรรม ระดับเจกบุคคล สรุปได้ดังนี้

1) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการทุจริตของตำรวจ (Police Corruption) ได้แก่ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์ การให้สินบนหรือเงินใต้โต๊ะ การลักทรัพย์เมื่อมีการข่มขู่เรียกเงินหรือการรีดไถ การเรียกค่าคุ้มครองผู้กระทำความผิดกฎหมาย การบิดเบือนการใช้ดุลยพินิจในการสืบสวน สอบสวนคดีอาญา การกระทำความผิดอาญาโดยตรง การจ่ายสินบนภายในองค์การ 2) การประพฤติ มิชอบของตำรวจ 3) การฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงาน และ 4) การฝ่าฝืน จริยธรรม/จรรยาบรรณ

ปัญหาดังกล่าวสอดคล้องกับผลการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนของศูนย์สำรวจ ความคิดเห็นประชาชน “นิด้าโพล” สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ได้มีการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “การปฏิรูป

องค์กรตำรวจ” ระหว่างวันที่ 17-19 ธันวาคม พ.ศ. 2557 จากประชาชนทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น จำนวน 1,250 ตัวอย่างพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 42.32 ระบุว่าการปฏิรูปองค์การตำรวจ เป็นเรื่องเร่งด่วนในระดับสูงสุด รองลงมา ร้อยละ 26.24 ระบุว่าเป็นเรื่องค่อนข้างเร่งด่วน ในจำนวนผู้ที่เห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนในระดับ สูงสุด ค่อนข้างเร่งด่วนระบุเหตุผลว่าต้องเร่ง ปฏิรูปเพราะ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีปัญหา ที่เรื้อรังมานาน เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน การ ซื่อสัตย์ต่ำแหน่ง การใช้อำนาจในทางที่ผิด เป็นการผูกขาดอำนาจฝ่ายเดียว จึงควรกระตุ้น ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำงานเพื่อประชาชนได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ที่ผ่านมา สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ค่อนข้างมีภาพลักษณ์ที่เสียหาย หากมีการเปลี่ยนแปลงน่าจะมีส่วนช่วยให้ ภาพลักษณ์องค์กรตำรวจดีขึ้น และมีความ ยุติธรรมมากกว่าเดิม

■ ปัญหาการฆ่าตัวตายบอบตำรวจ

อัตราการเสียชีวิตของข้าราชการตำรวจ เป็นประเด็นที่มองข้ามไม่ได้ว่าเป็นปัญหา ด้านหนึ่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพราะ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการฆ่าตัวตายของ ประชากรไทยพบว่า ข้าราชการตำรวจมีอัตรา การฆ่าตัวตายสูงกว่าประชากรทั่วไปถึง 2.32 เท่า โดยข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2556 พบว่า ข้าราชการตำรวจฆ่าตัวตายเฉลี่ย 29 คนต่อปี สำหรับปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนถึง 31 คน (ปิยะอุทัย, หน้า 1) เฉพาะในช่วงเดือนกรกฎาคม 2556 ถึงกรกฎาคม 2557 มีตำรวจฆ่าตัวตายถึง 44 คน ส่วนใหญ่เป็นตำรวจสายป้องกันปราบปราม

(นิภาพร คำอ้น, หน้า 107) วิธีการฆ่าตัวตาย ส่วนใหญ่เป็นการยิงตัวตาย ร้อยละ 79.9 รองลงมา เป็นการแขวนคอตาย ร้อยละ 13.2 และการ กินยาตาย ทางตัวตาย ร้อยละ 0.6 ตามลำดับ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2557) หน่วยงาน ที่มีตำรวจฆ่าตัวตายมากที่สุด คือ กองบัญชาการ ตำรวจภูธรภาค 5 กองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค 3 และกองบัญชาการตำรวจนครบาล สำหรับช่วงอายุที่มีการฆ่าตัวตายมากที่สุด คือ อายุระหว่าง 41-50 ปี ซึ่งชั้นระหว่างจำลิมตำรวจ ถึงตาดตำรวจมีอัตราการฆ่าตัวตายมากที่สุด (อาชีพตำรวจ, 2557, หน้า 15) ตำแหน่งที่ฆ่าตัวตาย มากที่สุด คือ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ร้อยละ 78.1 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2557)

ส่วนสำหรับสาเหตุการฆ่าตัวตาย เกิดมาจาก เรื่องงาน ปัญหาสุขภาพ ปัญหาครอบครัว ปัญหา ส่วนตัว/หนี้สิน และพบว่าปัญหาเกี่ยวกับเรื่องงาน มีแนวโน้มที่สูงขึ้น (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2557) โดยเฉพาะปัญหาเรื่องความเครียดจาก การปฏิบัติงานที่หนักกว่าอาชีพอื่น และการที่ ต้องเผชิญกับปัญหาเฉพาะหน้าบ่อยครั้ง (ปิยะ อุทัย, หน้า 1) สอดคล้องกับการให้ข้อมูลของ อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่กล่าวว่า “ผมเคยคุยกับตำรวจบางนาย ทราบว่าเครียด เรื่องงานเนื่องจากเพ่งย้ำมา และไม่สามารถ ทำงานให้หน่วยงานใหม่ที่ย้ายมาได้ เพราะไม่มี ความถนัด” (พลตำรวจเอก สมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง, หน้า 2)

ปัญหาการฆ่าตัวตายของตำรวจเป็นปัญหา ที่อยู่ในชั้นวิกฤตอดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว ได้กำหนด มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการฆ่าตัวตายของ ตำรวจ โดยให้ผู้บังคับบัญชาสำรวจข้อมูล

ผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อให้ทราบว่าใครมีความเสี่ยง มีพฤติกรรมที่ส่งผลให้เกิดความเครียดอย่างรุนแรง เช่น มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ปัญหาส่วนตัวและครอบครัว ปัญหาทางบุคลิก หรือสุขภาพจิต มีปัญหาสุขภาพ หรือเคยมีประวัติพยายามฆ่าตัวตาย นอกจากนี้ยังกำหนดให้ดูแลผู้ได้บังคับบัญชาด้วยความเอาใจใส่ สร้างขวัญกำลังใจ เสริมสร้างทัศนคติพัฒนาจิตใจ ให้ความรู้เกี่ยวกับทักษะการจัดการชีวิต เปิดช่องทางให้คำปรึกษาและแนะนำสุขภาพจิต (ปิยะ อุทาโย, หน้า 1) พลตำรวจเอกสมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อีกท่าน ได้มีการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาข้าราชการตำรวจที่มีความเครียด และมีการจัดตั้งโทรศัพท์ให้คำปรึกษาหรือสายด่วนเบอร์ 1559 ซึ่งศูนย์ดังกล่าวได้เปิดให้บริการทุกวันอังคารและวันพฤหัสบดี มีนักจิตวิทยาประจำศูนย์ 1 คน ซึ่งส่วนใหญ่เรื่องที่มาปรึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอคำแนะนำและระบายความเครียด เช่น ปัญหาจากการทำงาน ไม่ก้าวหน้า ไม่เลื่อนขั้นจากชั้นประทวนเป็นสัญญาบัตร มีความเครียดจากการเปลี่ยนงานที่ต้องรับผิดชอบมากขึ้น (อาชีพตำรวจ, 2557, หน้า 15)

■ แนวทางการปฏิรูป

ความเชื่อมั่นขององค์การตำรวจไทยในปัจจุบันถือว่าอยู่ในขั้นวิกฤต หากประชาชนไม่เชื่อมั่นต่อผู้บังคับใช้กฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการเคารพกฎหมายและกติกาสังคมจนอาจนำไปสู่การแสวงหาวิธีการจัดการกับปัญหาด้วยตนเองที่ไม่ถูกต้องตาม

กฎหมายและศีลธรรม การแก้ไขปัญหาวิกฤตของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด้วยการปฏิรูปองค์การให้กลับคืนมาสู่สภาพปกติหรือดีขึ้นเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีแนวคิดในการพัฒนาระบบงานตำรวจโดยปรากฏหลักฐานอ้างอิงในสมัยรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เหตุผลสำคัญของการมีแนวคิดที่จะพัฒนาระบบงานตำรวจเนื่องจากการกล่าวหาว่านักการเมืองบางกลุ่มใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือทางการเมือง (Political Tool) จนต่อมามีการพิจารณาและพัฒนาระบบงานตำรวจปรากฏขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจซึ่งมี พลตำรวจเอก วลีษฐ เดชกุญชร เป็นประธานกรรมการ มีนายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการ และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาและงานตำรวจเป็นกรรมการอีกหลายคน แต่ด้วยข้อจำกัดด้านกรอบเวลาของการทำงาน จึงยังไม่ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมจนรัฐบาลหมดวาระ

ประเด็นการปฏิรูปมีการหยิบยกขึ้นมาศึกษาอีกครั้งในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แม้ข้อสรุปของการศึกษาได้ให้รัฐบาลพิจารณา แต่ก็ยังไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด (กฤษณพงศ์ พุตระกูล, หน้า 21) จนมาถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการรัฐประหารรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งได้มีการบัญญัติเรื่องของการปฏิรูปไว้ 11 ด้าน หนึ่งในนั้นคือ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์การหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมจึงได้รับการปฏิรูปในครั้งนี้ด้วย รวมถึงการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาการปฏิรูปองค์อย่างจริงจัง สำหรับรายงานข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจสภาพปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีการส่งรายงานฉบับดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2558 ซึ่งได้มีการศึกษา รวบรวมข้อมูล และจัดทำเป็นข้อเสนอต่อการปฏิรูปตำรวจในครั้งนี้ไว้หลายประเด็นด้วยกัน ผู้เขียนจึงขอเสนอข้อสรุปดังกล่าวมาเสนอในบทความนี้และอภิปรายเชิงวิพากษ์เพิ่มเติมในมุมมองของผู้เขียนไปพร้อมกันด้วย แต่ก่อนที่จะอธิบายรายละเอียดของประเด็นการปฏิรูปพันตำรวจเอก กฤษณพงศ์ พูตระกูล (หน้า 21) ได้เสนอองค์ประกอบที่สำคัญในการปฏิรูปให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- 1) เจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ผู้นำทางการเมืองและรัฐบาล ต้องมีเจตนาอันแน่วแน่ในการปรับปรุงระบบงานตำรวจให้อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างแท้จริง
- 2) ภาคประชาชน (Public) ประชาชนทุกภาคส่วนต้องสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงการทำงานขององค์การตำรวจและมีส่วนร่วมรับผิดชอบในกิจการตำรวจ
- 3) ตำรวจ (Police) เจ้าหน้าที่ตำรวจเองต้องอยากที่จะเปลี่ยนแปลง ยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์และสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปองค์การทั้งในด้านโครงสร้าง ระบบงาน อำนาจหน้าที่

และความรับผิดชอบต่าง ๆ สอดคล้องกับกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ที่กล่าวว่า “การวิจารณ์ในเรื่องความบกพร่องของตำรวจเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรตำรวจที่เคยปฏิบัติกันมานานประเทศนั้น ล้วนทำให้การปฏิรูปเกิดความล้มเหลว เพราะตำรวจจะฉวยกำลังต่อต้านทำให้การปฏิรูปเกิดขึ้นได้ยาก แต่การเปิดโอกาสให้ตำรวจมีส่วนร่วมในการคิด ปรับปรุงและพัฒนาองค์กรของตนเองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นภายในองค์กรตำรวจจะเป็นแนวทางที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด” (ปนัดดา ชำนาญสุข, หน้า 4)

คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สภาพปฏิรูปแห่งชาติ (2557) ได้มีข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติสรุปโดยย่อได้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์การที่มีความสำคัญในการรักษาความสงบของบ้านเมือง ดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินให้กับประชาชน แต่มีปัญหาในหลาย ๆ มิติที่ทำให้การทำงานของตำรวจไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน สมควรให้มีการปฏิรูปองค์การเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาให้กลับมา ซึ่งผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ นั้น การปฏิรูปกิจการตำรวจไม่มีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทั้งระบบ เนื่องจากโครงสร้างปัจจุบันตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เป็นโครงสร้างที่ดีเพียงพอสำหรับการดูแลประชาชนเพียงแต่ต้องมีการปฏิรูปการจัดระบบภายในจัดระบบโครงสร้างบางส่วนให้มีความเหมาะสมโดยในยุคที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามามีการบริหารราชการแผ่นดินได้มีกลไกที่เรียกว่าสภาพปฏิรูปแห่งชาติ

ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ หนึ่งในนั้นคือการปฏิรูปกิจการตำรวจและได้มีการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจขึ้น โดยมีเจตนาที่ต้องการให้มีการปฏิรูปโครงสร้างต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนได้นำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติมาใช้เป็นฐานในการนำเสนอข้อมูลและพร้อมกับการวิพากษ์เพื่อช่วยเติมเต็มในการปฏิรูปกิจการตำรวจให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยสามารถจำแนกการปฏิรูปตามประเด็น ดังนี้

1. ความเป็นอิสระในการบริหารงานของหน่วยงานตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง (การปรับโครงสร้างองค์กร) ให้ดำเนินการดังนี้

(1) การปฏิรูปคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ประธานกรรมการยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีแต่มีการลดสัดส่วนของฝ่ายการเมืองลง และเพิ่มจำนวนผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเป็นกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ความมั่นคง และจากภาคประชาชนมากขึ้น เช่น อัยการสูงสุด ผู้แทนสภานายความ ผู้ทรงคุณวุฒิจากวุฒิสภา ผู้แทนกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดยยังคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการบริหารงานตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย เหมือนเดิมยกเว้น การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(2) การปฏิรูปองค์ประกอบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการ

แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติลงไปถึงระดับผู้กำกับการ แต่ที่ผ่านมามีการถูกแทรกแซงฝ่ายการเมือง เนื่องจากประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจนั้น คือ นายกรัฐมนตรี และกรรมการส่วนหนึ่งมาจากฝ่ายการเมือง จึงควรเปลี่ยนประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นอดีตข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเทียบเท่าขึ้นไป โดยการลงคะแนนเสียงเลือกจากข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับการหรือเทียบเท่า

(3) การปฏิรูปการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระเป็นเอกภาพ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายเมือง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) มีอำนาจเพิ่มเติมในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจากเดิมที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช) ทำการพิจารณาคัดเลือกจากรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ แล้วให้ข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับหรือเทียบเท่าลงคะแนนเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้เหลือเพียงคนเดียว แล้วเสนอคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อพิจารณานำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ

ทั้งสามข้อเสนอต่อการปฏิรูปที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแก้ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรและการบริหารจัดการ รวมถึงการบริหารงานบุคคลที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในส่วนแรกของบทความ ในด้านการรวมศูนย์อำนาจและการป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองตามข้อเสนอ

ของสภาพิภูมิปูเขียนเห็นด้วยในทุกประเด็น แต่มีข้อเสนอแนะว่า คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาตินั้นควรมีบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ ระดับนโยบายเข้าเป็นกรรมการ เช่น เลขาธิการศาลปกครอง เลขาธิการศาลยุติธรรม เพื่อให้นโยบายการบริหารงานยุติธรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม (ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล หน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม) มีทิศทางการบริหารงาน การอำนวยความสะดวก และการประสานการดำเนินงานที่สอดคล้องกัน เพราะนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเมื่อได้ออกมาแล้วย่อมมีผลกระทบและมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นด้วย ซึ่งจะเห็นว่าทุกครั้งที่มีการปฏิรูปตำรวจ เรื่องของการปรับโครงสร้างองค์กรจะต้องมีการดำเนินการแทบจะทุกครั้ง เนื่องจากโครงสร้างองค์กรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร เพราะมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ขององค์กรด้วย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2556) เพราะฉะนั้นในการปฏิรูปตำรวจครั้งนี้จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรเป็นอันดับแรกก่อนที่จะปฏิรูปส่วนอื่น ๆ

2. การวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (การปรับการบริหารงานบุคคล) ให้ดำเนินการดังนี้

(1) การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเพื่อเลื่อนตำแหน่ง ให้พิจารณาจากการหลักความอาวุโสเป็นอันดับแรก ประกอบกับความรู้ ความสามารถ (2) มีการกำหนดระเบียบ

สำหรับการใช้พิจารณาการเลื่อนตำแหน่ง (3) ยึดตำแหน่งที่ไม่จำเป็นและเพิ่มตำแหน่งที่มีความจำเป็นโดยวิเคราะห์จากปริมาณงานและคุณภาพของงาน (4) ปรับโครงสร้างอำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายให้ผู้บัญชาการของแต่ละหน่วยมีอำนาจแต่งตั้งบุคลากรในสังกัดของตน (5) การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งในกองบัญชาการให้พิจารณาจากคุณสมบัติที่ครบถ้วนในกองบัญชาการนั้นก่อน

แนวทางการปฏิรูปดังกล่าวอยู่ในส่วนของการบริหารงานบุคคลที่เขียนไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย แต่สิ่งที่สำคัญของการบริหารงานบุคคลอีกเรื่องหนึ่งคือ ระบบสวัสดิการ ค่าตอบแทนที่ควรมีการพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทนใหม่ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของการทำงาน บางตำแหน่งงานมีค่าตอบแทนไม่สมดุลกับการทำงาน สวัสดิการที่ได้รับได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นทั้งเรื่องของที่พักอาศัย ควรจัดสร้างที่พักอาศัยให้ข้าราชการตำรวจที่มีเงินเดือนน้อยหรือชั้นยศน้อยให้มีที่พักอาศัยเพียงพอ ไม่คับแคบอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ส่วนสวัสดิการที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เช่น ปิน ซึ่งเป็นอุปกรณ์สำคัญในการระงับเหตุอาชญากรรม ควรมีการจัดสรรให้ และไม่ควรมีมาตรการลงโทษหากข้าราชการเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ มิฉะนั้นจะไม่มีตำรวจนายใดใช้ปืนของทางราชการ ด้านความก้าวหน้าในอาชีพควรปรับตามระดับของวุฒิการศึกษา หรือประสบการณ์การทำงาน เปิดให้มีการสอบแข่งขันภายในจำนวนที่มากขึ้น เพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานและองค์กรจะได้ผู้ที่มีประสบการณ์ในงานตำรวจที่เคยปฏิบัติงานมาแล้ว ไม่ต้องมีการเรียนรู้การทำงานใหม่

3. การปฏิรูปงานสอบสวน ให้ดำเนินการดังนี้

ในการปฏิรูปงานสอบสวน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติได้มีข้อเสนอให้ดำเนินการ (1) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพงานสอบสวน ด้วยการพิจารณาจากคุณภาพของสำนวนการสอบสวนกับปริมาณคดีที่ได้รับ (2) แกไขคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งผู้กำกับสถานีตำรวจ ผู้บังคับการ และผู้บัญชาการหน่วยปฏิบัติที่มีอำนาจสอบสวน ต้องมีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ทั้งงานด้านการสอบสวนและสืบสวนป้องกันปราบปราม (3) การรับแจ้งความต้องรับแจ้งทุกคดี ผู้กำกับสถานีเป็นผู้บริหารคดี ส่วนหัวหน้าพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้สั่งคดี (4) กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าให้กับพนักงานสอบสวน สามารถเลื่อนระดับจนเทียบเท่าผู้บังคับการ (5) จัดให้มีชุดสืบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้ทราบตัวผู้กระทำความผิดและติดตามตัวผู้กระทำความผิด อันเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน

แนวทางดังกล่าวจะช่วยสร้างความเป็นอิสระในการทำงานให้พนักงานสอบสวนมากยิ่งขึ้น สร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน และส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนมีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการได้ แต่สิ่งที่ควรเพิ่มเติม คือ ยกเลิกตัวชี้วัดด้านปริมาณคดีว่าเป็นตัวชี้วัดการบริหารงานของผู้บริหารสถานีตำรวจ เพราะถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนทำหน้าที่สั่งคดี นอกจากนี้ควรกำหนดให้พนักงานสอบสวนและผู้กำกับสถานีเป็นผู้บริหารคดีนั้น แม้ว่าอำนาจของผู้กำกับสถานีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสถานีจะยังมียุอาจบังคับจากหัวหน้าพนักงานสอบสวนแทน

บังคับจากพนักงานสอบสวน ตัวชี้วัดในการทำงานของสถานีตำรวจจึงควรเน้นที่การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่โดยดูว่าเมื่อมีคดีเกิดขึ้นสามารถดำเนินคดีได้มากน้อยเพียงใด ไม่ใช้การประเมินจากคดีที่มีการรับแจ้งความว่ามีมากน้อยเพียงใด สำหรับเรื่องของการมีชุดสืบสวนนั้น ช่วยให้นำข้อมูลไปประกอบการสอบสวนให้สำนวนมีคุณภาพมากขึ้น และลดภาระงานของพนักงานสอบสวนลง

4. การถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่โดยตรงไปดำเนินการเพื่อแบ่งเบาภาระของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ่ายโอนภารกิจการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการบังคับใช้กฎหมายในงานจราจรให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม เช่น เทศบาล (2) ถ่ายโอนภารกิจในการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการ (3) ถ่ายโอนภารกิจการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานท่องเที่ยวให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการ (4) ถ่ายโอนภารกิจการอำนวยความสะดวกและการบริหารการจราจรในพื้นที่ทางหลวงให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการ (5) ถ่ายโอนการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในงานรถไฟไปให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการ (6) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันและการปราบปรามการกระทำความผิดและรักษาความสงบในเขตน่านน้ำไทย (ตำรวจน้ำ) ให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการ

(7) ถ่ายโอนภารกิจด้านการตรวจคนเข้าเมือง ไปให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงต่างประเทศดำเนินการ (8) ถ่ายโอนภารกิจการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไปให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (9) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาหารและยาไปให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการ (10) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไปให้สำนักงานผลิตภัณฑ์มาตรฐานอุตสาหกรรม (11) ถ่ายโอนภารกิจด้านการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยีไปให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินการ

ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าการถ่ายโอนภารกิจเป็นเรื่องของโครงสร้างองค์การและการบริหารจัดการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการกิจที่ไม่ใช่ภารกิจของตำรวจจำนวนมาก ซึ่งการโอนภารกิจจะเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การและการบริหารจัดการให้เปลี่ยนไปจากเดิม ผู้เขียนมีทั้งเห็นด้วยและเห็นต่างในบางภารกิจและบางประเด็นต่อการถ่ายโอนภารกิจไปให้หน่วยงานที่มีลักษณะงานเฉพาะดำเนินการแทน โดยในหลักการตามข้อเสนอการปฏิรูปด้านการถ่ายโอนภารกิจได้เสนอว่าต้องไม่ก่อให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ถ่ายโอน และการถ่ายโอนนั้นต้องโอนทั้งอำนาจ บุคลากร และงบประมาณไปให้หน่วยงานที่ดำเนินการแทนด้วยการคุ้มครองความก้าวหน้าในวิชาชีพ (Career Path) ต้องไม่ต่ำกว่าที่ได้รับอยู่ และการถ่ายโอน

ภารกิจต้องมีความพร้อมเพราะเกี่ยวข้องกับ ความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดทางอาญา ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคง

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สภาพปฏิรูปแห่งชาติก็ยังมีข้อห่วงใยหากการถ่ายโอนภารกิจไปในบางภารกิจหรือบางหน่วยงานยังไม่มีความพร้อมก็อาจมีผลกระทบต่อประชาชน สังคม และประเทศชาติ ผู้เขียนเห็นว่าควรถ่ายโอนเฉพาะงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก และงานเกี่ยวกับการบริการไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนตำรวจเท่านั้น แต่งานด้านการปราบปราม งานด้านการสอบสวนควรให้คงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพราะงานตำรวจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งเป็นภารกิจหลักของตำรวจ ทั้งนี้ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย (2551) ได้ทำการวิจัยเรื่องความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่า งานด้านการจราจรไม่เพียงแต่การอำนวยความสะดวกในการจราจรเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยขององค์พระมหากษัตริย์ และการอารักขาบุคคลสำคัญในเส้นทางจราจร อีกทั้งยังมีส่วนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ลดโอกาสการกระทำความผิด ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีการปฏิบัติงานหน้าที่นี้มานานจนเกิดความชำนาญจึงไม่ควรอยู่ในข่ายพิจารณาการโอนภารกิจให้หน่วยงานอื่น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ (จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551)

สำหรับงานทางหลวง กรมทางหลวงมีการกิจการบริการทางหลวง ตรวจจับตามพระราชบัญญัติ

ทางหลวง พ.ศ. 2535 แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน โดยการสอบสวนเป็นอำนาจของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อพิจารณาถึงความพร้อมทางหลวงไม่มีความพร้อมและไม่มีความหมายให้อำนาจไว้ หากมีการกระทำความผิดก็ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง แต่เส้นถนนทางหลวงเป็นเส้นทางหลักในการคมนาคมมีเครือข่ายทั่วประเทศ เส้นทางการเดินทางดังกล่าวเป็นช่องทางหนึ่งในการค้ายาเสพติด ขนของหนีภาษี หลบหนีเข้าเมือง จึงต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการ ไม่สมควรโอนภารกิจดังกล่าวไป (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551)

สำหรับการโอนตำรวจรถไฟ เมื่อพิจารณาความพร้อมในการปฏิบัติกรจับและสอบสวนคดีอาญาที่เกิดบนขบวนรถไฟแล้วพบว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่มีความพร้อมด้านการโอนตำรวจตรวจคนเข้าเมือง แม้จะเป็นงานเกี่ยวกับการบริการซึ่งดูเหมือนว่าโอนภารกิจไปได้ แต่งานตรวจคนเข้าเมืองเกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อความมั่นคง การก่อความไม่สงบ การก่ออาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การหลบหนีเข้าเมือง การให้คงอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงถือว่าก่อให้เกิดความคุ้มค่าในงานตำรวจและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติมากกว่า (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551)

ในส่วนของตำรวจป่าไม้พบว่า กรมป่าไม้ไม่มีความพร้อมและไม่มีความอำนาจในการสอบสวน สำหรับการถ่ายโอนภารกิจตำรวจท่องเที่ยวไปให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พบว่าไม่มีความพร้อมในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพราะด้วยภารกิจของกระทรวงฯ ไม่ได้ถูกออกแบบงานมาเพื่อ

การป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว แต่เป็นงานที่เน้นการส่งเสริมการท่องเที่ยวมากกว่า ในส่วนของตำรวจน้ำพบว่าการโอนภารกิจไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนไม่มีความพร้อมเช่นกัน การป้องกันภัยทางน้ำถือเป็น การป้องกันความมั่นคงของประเทศ ยังไม่นับรวมการกระทำความผิดทางน้ำอีกจำนวนมากที่ควรดำเนินการในรูปของการสนธิกำลังร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2551)

นอกจากนี้ในการถ่ายโอนภารกิจตำรวจซึ่งหากถ่ายโอนภารกิจไปทั้งหมดไปให้หน่วยงานอื่น แม้จะกำหนดมาให้ถ่ายโอนบุคลากรไปด้วย ความสมัครใจ สิ่งที่ตั้งเป็นคำถามคือ หากตำรวจส่วนหนึ่งหรือส่วนใหญ่ไม่สมัครใจ การถ่ายโอนภารกิจจะกลายเป็นการเพิ่มภาระให้กับหน่วยงานที่ต้องดำเนินการหรือไม่ ซึ่งไม่เหมือนกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ที่เมื่อมีการตั้งขึ้นมาใหม่ได้เปิดรับตำรวจและบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ มีตำรวจส่วนหนึ่งโอนย้ายไปจนเหมือนกลายเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติสาขาสอง แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีเงินประจำตำแหน่งที่ให้เพิ่มเติมมากในระดับหนึ่ง จึงสร้างแรงจูงใจให้กับตำรวจที่ขอโอนย้ายไปอยู่ต่างจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ต้องรับการถ่ายโอนภารกิจตำรวจไปเพราะเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งไม่แตกต่างกัน อาจไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการขอโอนย้ายไปสังกัดองค์การใหม่ อีกทั้งวัฒนธรรมการทำงานของตำรวจมีความแตกต่างจากวัฒนธรรมการทำงานของราชการพลเรือนซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภารกิจที่ถ่ายโอนไปได้

5. แนวทางการปฏิรูปเรื่องอื่นๆ ได้แก่

(1) การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ

ควรปรับปรุงให้คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) มีประชาชนเข้าร่วมอย่างแท้จริง โดยพิจารณาเป็นองค์การไม่ใช่จากตัวบุคคล ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีส่วนร่วมติดตามการบริหารและให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายงานตำรวจ สอดคล้องกับแนวคิดของ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2550) คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ (2550) ซึ่งปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การของตำรวจที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในตอนต้นของบทความ

(2) การพัฒนาระบบนิติวิทยาศาสตร์

ระบบนิติวิทยาศาสตร์ เป็นงานที่ตำรวจใช้ในการตรวจสถานที่เกิดเหตุ พิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล ตรวจคราบเลือด ลายนิ้วมือ เป็นต้น จึงมีความสำคัญมากในการพิสูจน์หลักฐานที่มีความน่าเชื่อถือมากที่สุด เพราะผลการพิสูจน์นั้นมีความเป็นวิทยาศาสตร์ โดยข้อเสนอแนะในการปฏิรูปเน้นไปที่ความก้าวหน้าในสายงานและความรู้ความชำนาญตำแหน่ง

ผู้เขียนคิดเห็นว่า ควรมีการเสนอให้มีการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับงานนิติวิทยาศาสตร์ขององค์การตำรวจ การปฏิรูปครั้งนี้จึงควรที่จะมีการทบทวนเรื่องของความรู้ขององค์การว่าเป็นอย่างไรมีเรื่องใดที่ต้องประสานขอความร่วมมือหรือแลกเปลี่ยนความรู้กับหน่วยงาน

อื่นๆ ที่มีลักษณะงานเหมือนกัน เช่น สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม โรงพยาบาลของรัฐและเอกชนที่มีแพทย์ทางด้านนิติเวช และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ของต่างประเทศ เพื่อสร้างเป็นเครือข่ายความร่วมมือทั้งทางวิชาการและการปฏิบัติงานร่วมกัน

(3) การป้องกันการทุจริต

ข้อเสนอของการปฏิรูปจากสภาพปฏิรูปแห่งชาตินั้น จะเน้นไปที่การสร้างระบบการแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อลดการทุจริต และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปลุกจิตสำนึกในเรื่องของการรักในอาชีพ องค์การ และอุดมคติตำรวจ ซึ่งการป้องกันการทุจริตและการป้องกันการกระทำที่ผิดจริยธรรมเรื่องอื่น ๆ ด้วย

ผู้เขียนคิดเห็นว่า ควรมีหลักการในการดำเนินการ จึงขออ้างอิงจากการวิจัยเรื่อง วิจัยการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการตำรวจเชิงพุทธบูรณาการ (ดวงเพชร สมศรี, หน้า 1) เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาจริยธรรมตำรวจ ได้แก่ ใช้หลักอคติ 4 ในการคัดเลือกบุคคลเข้ามารับราชการตำรวจ ส่วนด้านการลงโทษควรใช้หลักไตรสิกขา ผู้บังคับบัญชาควรนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เป็นแบบอย่างให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา และนำหลักทศพิธราชธรรมมาใช้ในการปกครองและบริหารงานองค์การตั้งแต่ระดับสถานีตำรวจระดับกองบัญชาการ จนถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และนำหลักธรรมมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การตำรวจในทุกระดับด้วย

(4) การพัฒนาระบบงบประมาณของตำรวจ

การบริหารงานองค์การตำรวจจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น งบประมาณ

มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะการจัดทำระบบงบประมาณใหม่ที่กระจายลงไปถึงระดับพื้นที่ (สถานีตำรวจ) การจัดสรรงบประมาณตามความเป็นจริง โดยเฉพาะงบประมาณด้านการป้องกันปราบปรามและงานสอบสวนซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศ

(5) การจัดรูปแบบให้สำนักงานจเรตำรวจซึ่งหน่วยงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้มีความเป็นอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ควรปรับโครงสร้างอำนาจจเรตำรวจแห่งชาติ ให้มีอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ และให้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย บริหารงานบุคคลภายในสำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติเอง และแก้ไขกฎหมายของจเรตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

(6) การสร้างกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีประชาชนร้องขอความเป็นธรรม

ให้มีการตรวจกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับตำรวจ โดยคณะกรรมการต้องมีความเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ เมื่อปี 2550 และสอดคล้องกับกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2550) ที่ได้เสนอไว้แล้วเช่นกัน

■ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

นอกจากข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ

ในการปฏิรูปทั้ง 5 ประเด็นที่ผู้เขียนได้วิพากษ์ไปข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นน่าสนใจอื่น ๆ ที่ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องการปฏิรูป ได้แก่

1. การปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การของตำรวจมีผลต่อพฤติกรรมและการปฏิบัติตนของตำรวจกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน รวมถึงการการปฏิบัติต่อสังคมและประชาชน ซึ่งควรให้นักวิชาการที่มียุทธศาสตร์ความรู้ด้านวัฒนธรรมองค์การและการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาเข้าไปศึกษาเพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์การขึ้นมาใหม่ ซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการแต่ผลลัพธ์ที่ได้จะส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งเมื่อวัฒนธรรมองค์การมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมรูปแบบการทำงานก็จะเปลี่ยนไปด้วย ส่งผลให้สังคม ประชาชน และประเทศชาติจะได้รับประโยชน์ตามมาเป็นลำดับ

2. การปฏิรูปค่านิยมของสังคม

สังคมไทยมีค่านิยมที่ยึดถือผู้มีอำนาจจากการปลุกฝังรุ่นสู่รุ่น โดยหวังประโยชน์ตอบแทนหรือพึงพาในเวลาที่ต้องการความช่วยเหลือที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อปรับเปลี่ยนค่านิยมและทัศนคติในการยึดติดกับผู้มีอำนาจ การปลุกฝังค่านิยมของสังคมใหม่ควรดำเนินการกระตุ้นผ่านทางสื่อต่างๆ เพราะสื่อมีอิทธิพลต่อประชาชนและสังคมในด้านความคิดและความเชื่อเป็นอย่างมาก จึงควรเน้นการนำเสนอเพื่อสร้างค่านิยมที่เหมาะสม รู้จักคุณค่าของตนเอง ต่อต้านไม่ยอมรับและไม่ยกย่องผู้มีอำนาจที่ประพฤติมิชอบ ทำผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรมและจรรยาบรรณ

3. การปฏิรูปด้านพฤติกรรมระดับปัจเจกบุคคล

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรมีมาตรการในการจูงใจทางบวกให้กับตำรวจที่ประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีด้วยการให้รางวัล ประกาศเกียรติคุณ พิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่ง รวมถึงมีมาตรการลงโทษที่เด็ดขาดกับตำรวจที่กระทำความผิดกฎหมายและจรรยาบรรณเพื่อไม่ให้เป็นแบบอย่างกับตำรวจนายอื่น ไม่ควรมีการช่วยเหลือหรือปกป้องความจริงหรือปกป้องตำรวจผู้กระทำความผิดโดยกลัวว่าจะทำให้ภาพลักษณ์องค์การเสียหาย

4. การปฏิรูปเพื่อลดการฆ่าตัวตายของตำรวจ

จากการศึกษาวิจัยของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2557) พบว่า สาเหตุการฆ่าตัวตายของตำรวจมีหลายสาเหตุ เช่น ความเครียด เรื่องงาน ปัญหาสุขภาพ ปัญหาครอบครัว ปัญหาหนี้สิน ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรมีการเฝ้าระวังปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นแก่ข้าราชการตำรวจ เพราะตำรวจที่ฆ่าตัวตายส่วนมากจะมีภาวะซึมเศร้า เก็บตัว วิตกกังวลง่าย ต้มสุรา และมีความเครียดสะสม ผู้บังคับบัญชาจึงควรสอดส่องดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ไม่ปล่อยปะละเลยเพื่อคอยให้คำปรึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น แม้จะมีการตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาโดยผู้เชี่ยวชาญด้านจิตแพทย์ แต่ก็ควรมีการประเมินการให้บริการและผลการให้บริการเป็นระยะว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ต้องปรับปรุงเพิ่มเติมรูปแบบของการให้คำปรึกษาหรือการให้บริการของศูนย์ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร รวมในหน่วยงาน

ตำรวจควรมีการประเมินความเครียดผู้ปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอเพื่อหาความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้ควรเป็นมาตรการที่ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและจริงจังเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของตำรวจในด้านต่าง ๆ ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาคือ เช่น พิจารณางานที่มอบหมายว่ามีปริมาณที่มากเกินไปหรือไม่ แก้ไขวัฒนธรรมองค์การที่ต้องดูแลเจ้านาย หรือการสั่งงานให้ปฏิบัติโดยไม่มียกประมาณ ทำให้ต้องใช้เงินส่วนตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลกระทบต่อการเลี้ยงดูครอบครัวเพราะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย การขอยกย้ายกลับภูมิลำเนาเพื่อประหยัดค่าครองชีพแต่ไม่ได้รับการพิจารณา ปัญหาสุขภาพที่ไม่ได้รับการดูแล เช่น การสูดดมควันพิษของตำรวจจราจร การทำงานในพื้นที่เสี่ยงอันตราย โดยไม่ได้รับการสนับสนุนอุปกรณ์ป้องกัน ซึ่งทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้และหาทางแก้ไขอย่างยั่งยืนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการตำรวจให้ดียิ่งขึ้น เมื่อความทุกข์ทุเลาลงก็จะส่งผลให้อัตราการฆ่าตัวตายลดลงได้

■ สรุป

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ได้มีกลไกสภาพัฒนาการเพิกถอนอำนาจในการปฏิรูปงานด้านต่าง ๆ หนึ่งในนั้นคือ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม และงานส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมก็คือ กิจการตำรวจ ซึ่งได้มีการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจขึ้น โดยปัญหาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พบว่า ประกอบไปด้วย โครงสร้างองค์การ/การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล วัฒนธรรมองค์การ ความไม่เป็นอิสระของงานสอบสวน คำนิยมของสังคม พฤติกรรมปัจเจกบุคคล และปัญหาการฆ่าตัวตายของเจ้าหน้าที่ตำรวจสำหรับแนวทางในการปฏิรูปต้องแก้ไข ประกอบไปด้วย การสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานของหน่วยงานตำรวจให้ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การหรือการบริหารจัดการโดยจะเห็นว่า ทุกครั้งที่มีการปฏิรูปตำรวจ เรื่องของการปรับโครงสร้างองค์การจะต้องมีการดำเนินการแทบทจะทุกครั้ง ซึ่งถือว่ามีความสำคัญอย่างมากที่ต้องดำเนินการเป็นอันดับแรก ซึ่งประเด็นอื่นๆ ก็จะอยู่ในเรื่องของโครงสร้างองค์การแต่จะเป็นส่วนย่อยๆ ที่จะต้องดำเนินการด้วยเช่นกัน ได้แก่ การวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจหรือการบริหารงานบุคคล การปฏิรูปงานสอบสวน การถ่ายโอนภารกิจ การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การพัฒนาระบบนิติวิทยาศาสตร์ การป้องกันการทุจริต การพัฒนาระบบงบประมาณใหม่ การจัดรูปแบบจเรตำรวจใหม่ การสร้างกลไกการตรวจสอบ การแก้ไขปัญหาวัฒนธรรมองค์การ รวมไปถึงการปฏิรูปค่านิยมของสังคม การแก้ไขปัญหาด้านพฤติกรรมระดับปัจเจกบุคคลของตำรวจ และการลดการฆ่าตัวตายของตำรวจ ซึ่งหากดำเนินการปฏิรูปอย่างเป็นระบบเชื่อได้ว่าปัญหาต่างๆ ขององค์การตำรวจไทยหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะได้รับการแก้ไขปัญหาคือดีขึ้น ทำให้กลับมาเป็นองค์การที่เป็นที่พึ่งของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง

■ บรรณานุกรม

- กฤษณพงศ์ พุตระกูล. (2557, กรกฎาคม 9). ปฏิรูปตำรวจสังคมไทยจะได้อะไร (1). **มติชน**, หน้า 21.
- _____ (2557, กรกฎาคม 10). ปฏิรูปตำรวจสังคมไทยจะได้อะไร (จบ). **มติชน**, หน้า 21.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2550). **ปฏิรูปตำรวจโปรดพิงอีกครั้ง เจาะลึกข้อเท็จจริงการปรับโครงสร้างตำรวจ**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____ (2550). **เปิดประเด็นปฏิรูปตำรวจ 10 ประเด็นพัฒนาระบบงานตำรวจและร่างกฎหมายที่ผ่านคณะรัฐมนตรี**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์. (2552). **มาตรการการป้องกันเพื่อปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจเกินขอบเขตกรณีเจ้าพนักงานตำรวจใช้อำนาจโดยมิชอบ**. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ไกรสุข ลินสุข. (2557, มีนาคม 18). **กระจายอำนาจตำรวจลงท้องถิ่น**. **โพสต์ทูเดย์**, หน้า 4.
- คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิรูปกิจการตำรวจสภาพัฒนาการแห่งชาติ. (2558). **เอกสารวาระที่ 6 การปฏิรูปกิจการตำรวจ**. สำนักวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). **รายงานการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เปิดเวทีปรับโครงสร้างตำรวจเพื่อประชาชน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พุทธศาสนาแห่งชาติ.

- คมสัน โพธิ์คง. (2557, มีนาคม 18). กระจายอำนาจ ตร. ลงท้องถิ่น. **โพสต์ทูเดย์**, หน้า 4.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2551). **ความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**. คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม.
- ดวงเพชร สมศรี. (2557, สิงหาคม 11). ปฏิรูปตำรวจไทย พุทธบูรณาการ งานวิจัย มจร. นาคิด?. **เดลินิวส์**, หน้า 1.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2556). **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ: บริษัท แชน โพธิ์พรินต์ติ้ง จำกัด.
- นิติ เอียวศรีวงศ์. (2556, กุมภาพันธ์ 18). เกณฑ์ตำรวจ. **มติชน**, หน้า 6.
- นิภาพร คำอ้น. (2557, ตุลาคม 10-16). สถิติตำรวจฆ่าตัวตายพุ่ง สมัยศึ่มผู้กำกับรับผิดชอบ เปิดศูนย์ปรึกษาตำรวจเครียด. **มติชนสุดสัปดาห์**, หน้า 107.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2557, มีนาคม 4). นักวิชาการแนะโมเดลโพลิสญี่ปุ่นต้นแบบปรับโครงสร้างตำรวจไทย. **เดลินิวส์**, หน้า 2.
- ปนัดดา ชำนาญสุข. (2557, กุมภาพันธ์ 5). ตำรวจของนายกรัฐมนตรี. **คมชัดลึก**, หน้า 4.
- _____. (2557, กุมภาพันธ์ 19). ปฏิรูปตำรวจ (อีกแล้วหรือนี่). **คมชัดลึก**, หน้า 4.
- _____. (2557, มีนาคม 5). แพะกับภาพลักษณ์ของตำรวจ. **คมชัดลึก**, หน้า 4.
- ปิยะ อุทาโยไทย. (2556, ตุลาคม 17). อดุลย์ ลี้แก่ลูกน้อง สถิติตำรวจฆ่าตัวตายรอบปี 31 รายแล้วสูงกว่าที่ผ่านมา ลี้วิเคราะห์หาสาเหตุและแนวทางแก้ไข. **ไทยโพสต์**, หน้า 1.
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2546). **การบริหารงานตำรวจ**. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991 จำกัด.
- พรเพชร วิชิตชลชัย. (2558, มกราคม 14). สนช. เปิดเวทีถกปฏิรูปสีกากี. **สยามรัฐ**, หน้า 2.
- พรณชญา ศิริวรรณบุษย์ และคณะ. (2558). **เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจจะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพเป็นมืออาชีพได้อย่างไร**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเอเชีย
- พิทยา บวรวัฒนา. (2556). **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วสิษฐ เดชกุญชร. (2550). **ปฏิรูปตำรวจ ผันหรือเป็นจริง**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- _____. (2556, ธันวาคม 24). ปฏิรูปตำรวจ. **มติชน**, หน้า 6.
- _____. (2557, เมษายน 22). ปฏิรูปตำรวจ ปัญหาโลกแตก (2). **มติชน**, หน้า 20.
- _____. (2557, เมษายน 29). ปฏิรูปตำรวจ ปัญหาโลกแตก (3). **มติชน**, หน้า 20.
- วิรัตน์ ศิริสวัสดิบุตร. (2557, ตุลาคม 17). วิฤติตำรวจ. **ไทยโพสต์**, หน้า 4.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด. (2554). **รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2557). **การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง “การปฏิรูปองค์กรตำรวจ”**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมณ์ พรหมรส. (2552). **Road Map การพัฒนาตำรวจไทยให้เป็นที่ยอมรับศรัทธา เชื่อมั่นจากประชาชนและสังคม**. งานเอกสารวิชาการ

- ส่วนบุคคล หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง. (2557, ตุลาคม 12). ตะลึงสถิติตำรวจฆ่าตัวตาย สมยศผุดโครงการเปิดศูนย์ให้คำปรึกษาสายด่วน 1559 แก่คิดสั้น. **ข่าวสด**, หน้า 2.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2557). **กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2557**. กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด.
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2557). **รายงานวิจัยเรื่องการศึกษาสาเหตุการตายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ**. กองวิจัย สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2557). **กรอบความเห็นปฏิรูปประเทศไทยด้านกระบวนการยุติธรรม**. คณะทำงานเพื่อเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขแก่คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.
- สำนักวิชาการและกฎหมาย. (2557). **เอกสารสาระโดยสังเขปประเด็นปฏิรูปประเทศไทยด้านกระบวนการยุติธรรม**. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อรรถ เพชรอินทร. (2542). **ตำรวจกับการเมืองไทย**. นครปฐม: โรงเรียนนายร้อยตำรวจ.
- อาชีพตำรวจเสี่ยงฆ่าตัวตาย. (2557, กรกฎาคม 30). **ข่าวสด**, หน้า 15.
- Reiner, R. (1985). **The politics of the police**. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Thibault, A., Lynch, L., & McBride, R. B. (2007). **Proactive police management** (7 ed.). Upper Saddle River, N.J.: Pearson/Prentice Hall.
- <http://www.boardofroyalthaipolice.go.th/>
สืบค้นวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2559

