

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กิจการตำรวจในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา แผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราระเบียบการปกครองบ้านเมืองเป็น 4 เหล่า เรียกว่า จตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้มีตำรวจขึ้นด้วยโดยให้ขึ้นอยู่กับกรมเวียง กิจการตำรวจระหว่างปี พ.ศ. 2403 ถึง พ.ศ. 2475 เป็นสมัยที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศอย่างขนาดใหญ่ในทุกๆ ด้าน เนื่องจากประเทศไทยในขณะนั้นเปิดประเทศเพื่อทำการค้ากับต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายกิจการตำรวจให้สอดคล้องกับนโยบายการเมืองระหว่างประเทศและทหารในขณะนั้นด้วย โดยเฉพาะปี พ.ศ. 2444 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนนายร้อยตำรวจขึ้นที่จังหวัดนครราชสีมา เพื่อผลิตนายตำรวจออกมารับราชการ ตำแหน่งผู้บังคับหมวดในส่วนภูมิภาค และต่อมาในปี พ.ศ. 2447 จึงได้ย้ายโรงเรียนมาตั้งที่ตำบลหัวจรเข้ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2465 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวงนครบาลกับกระทรวงมหาดไทยเข้าเป็นกระทรวงเดียวกันเรียกว่า กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาลจึงโอนมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. 2469 ได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจภูธรและกรมตำรวจนครบาลเป็น “กรมตำรวจภูธร” จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนนามกรมตำรวจภูธรเป็น “กรมตำรวจ”

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 มีการปรับปรุงกิจการตำรวจเพื่อวางรากฐานตำรวจในระบบประชาธิปไตย กรมตำรวจได้ปรับปรุงการบริหารให้ดีขึ้น และเหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2541 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ขึ้นบังคับใช้ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอิสระในการบริหารราชการ ลดขั้นตอนการทำงานที่ซับซ้อนยุ่งยาก เน้นการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานในบังคับบัญชา ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจโดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของภารกิจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นสำคัญ

โดยที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 บัญญัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีภารกิจในการรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ป้องกันและปราบปราม อำนาจความยุติธรรมทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹ ซึ่งการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในส่วนของข้าราชการตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบนั้นถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมในเบื้องต้นของประเทศไทยที่สำคัญ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานสูงสุดระดับชาติไว้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ปฏิบัติตามนโยบายระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมาย² และในมาตรา 17 กำหนดให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 8 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกำหนดให้กรรมการ โดยตำแหน่งเป็นผู้เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติดังกล่าวเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่สำคัญ เป็นการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารราชการแผ่นดิน เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า โดยกำหนดให้การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีสถานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงและรับเงินเดือนขั้นสูงสุดเป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งก่อนหน้านี้อำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยการเสนอชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้าง องค์ประกอบ ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการการเมือง ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจในราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งกรรมการดังกล่าว เห็นได้ชัดว่าคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 6.

² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 16.

(ก.ต.ช.) มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง และต้องเป็นผู้ที่นายกรัฐมนตรีไว้วางใจทั้งสิ้น³ เนื่องจาก ปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกรรมการ โดยตำแหน่งทั้ง 5 คนซึ่ง เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง เป็นผู้เสนอชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 คน จึงส่งผลให้ฝ่ายการเมือง มีอิทธิพลมากในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และการกำหนดนโยบายของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ จากการบังคับใช้กฎหมาย โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย ตำรวจแห่งชาติ และผลสัมฤทธิ์ในการทำงานที่ผ่านมา พบปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติจำนวนมาก ทั้งการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมายที่ล่าช้า การทุจริตคอร์รัปชัน ซ้ำขายตำแหน่ง รวมถึงปัญหาการไม่สามารถแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ โดยในปีพ.ศ. 2552 นายกรัฐมนตรีไม่อาจเสนอชื่อ พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ เป็นผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ ในการประชุมหยังเสียง คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติมีมติไม่เป็นเอกฉันท์ เป็น เหตุให้นายกรัฐมนตรีไม่เสนอชื่อ พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ ให้ที่ประชุมพิจารณาอีก แต่ได้ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นเวลาเกือบ หนึ่งปี จนกระทั่งพล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ พ้นจากราชการเพราะเหตุเกษียณอายุ โดยที่ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอำนาจในการโต้แย้งแต่อย่างใด อีกทั้งยังมีปัญหาต่อไป อีกว่ากฎหมายกำหนดแต่เพียงให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้น มิได้รวมถึงอำนาจในการถอดถอนหากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขาดคุณสมบัติหรือมีเหตุอื่นอันสมควรให้พ้นจากตำแหน่ง รวมถึงการโยกย้าย หรือการช่วยราชการ ด้วย กรณีจึงเป็นปัญหาว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วหากพระราชบัญญัติตำรวจ แห่งชาติ พ.ศ. 2547 มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย แห่งชาติ ก็ต้องกลับไปใช้กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องการถอดถอน การโยกย้าย หรือการช่วยราชการของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ซึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี

³ เผ่าไทย ทองริ้ว. (2549). การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อัน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของตำรวจ ในช่วงปี 2544-2549 ซึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็น นายกรัฐมนตรี. หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 10. หน้า 50.

เพียงผู้เดียว ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจถอนถอน การโยกย้าย หรือการช่วยราชการของนายกรัฐมนตรีนับ จึงจำเป็นต้องศึกษาเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนเพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติต่อไป

จากกรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้จะพบว่าปัญหาต่างๆ มีจุดเริ่มต้นจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ในการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ยังไม่มีความเหมาะสม จึงเป็นช่องว่างให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในการบริหารงาน ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เห็นเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นได้ยาก ไม่อาจเชื่อมโยงหรือสั่งการเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากนี้ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจ เรียกชื่อว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลเพื่อทำหน้าที่การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น เลื่อนยศ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติลงมาจนถึงผู้บังคับการ ส่วนการแต่งตั้งในระดับอื่นๆ อยู่ในอำนาจของผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการ แม้องค์กรตำรวจจะมีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลก็ตาม แต่มีนายกรัฐมนตรีนับเป็นประธาน โดยตำแหน่ง⁴ ทำให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ ถูกแทรกแซงจากองค์กรภายในและภายนอก โดยเฉพาะฝ่ายการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล เป็นเหตุให้ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่อาศัยนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลในการใช้เส้นสายเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือมีผลประโยชน์คิดว่า เนื่องจากเชื่อว่านักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลเหล่านั้นจะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ อย่างไรก็ตามสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็พยายามออกหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันปัญหาเหล่านี้ แต่ก็ไม่สามารถยับยั้งปัญหาการแทรกแซงจากข้าราชการการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจได้ เป็นเหตุให้ข้าราชการตำรวจที่มีผลการปฏิบัติงานดี มีความรู้ความสามารถ ทুমเท เสียสละในการปฏิบัติหน้าที่ขาดแรงจูงใจ ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ซึ่งเห็นได้ชัดจากปัญหาร้องเรียนของข้าราชการตำรวจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการตำรวจวาระประจำปีปรากฏในสื่อมวลชนเมื่อ 2 ปีที่ผ่านมา กรณี พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ผู้กำกับการตำรวจภูธรบันนังสตา ซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มาตั้งแต่รับราชการเป็นพลตำรวจมีผลการปฏิบัติงานดีเด่นชัดเจนเป็น

⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30.

รูปธรรม ขอย้ายออกจากพื้นที่ในปีสุดท้ายก่อนเกษียณอายุราชการ เนื่องจากปัญหาสุขภาพและการถูกตั้งค่าหัวจากผู้ก่อการความไม่สงบในพื้นที่สีแดง แต่ไม่สามารถโยกย้ายได้ จึงเป็นเหตุให้ พ.ต.อ. สมเพียร เอกสมญา ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา และเมื่อไม่ได้รับการเหลียวแลจากผู้บังคับบัญชา จึงร้องเรียนเรื่องดังกล่าวกับสื่อมวลชนอีกทางหนึ่งด้วย และอีกหนึ่งเดือนต่อมาก็เกิดข่าวใหญ่ที่สื่อมวลชนเสนอข่าวกันครึกโครมอีกครั้งว่า พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ได้เสียชีวิตลงในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่อำเภอบันนังสตา จึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมอย่างรุนแรงว่าการเสียชีวิตของ พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา เป็นผลจากความอภัยในการแต่งตั้งโยกย้ายของวงการสีทากิ ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตื่นตัวและทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏผลว่า พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ไม่ได้โยกย้ายเพราะเหตุการณ์แทรกแซงจากฝ่ายการเมือง แต่ก็มีได้มีข้าราชการการเมืองคนใดแสดงความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว และในปีต่อมาก็เกิดปัญหาร้องเรียนในลักษณะเดียวกันอีกของ พล.ต.ต.วิสุทธิ วานิชบุตร ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 ได้ออกมาร้องเรียนต่อสื่อมวลชน กล่าวหาคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะนายกรัชมุนตรีในฐานะประธานว่าไม่ให้ความเป็นธรรมในการโยกย้าย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาของ พล.ต.ต.วิสุทธิ วานิชบุตร เป็นเหตุให้นักการเมืองผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เสียผลประโยชน์ จึงได้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยบุคคลใกล้ชิดกับนายกรัชมุนตรี เพื่อมีคำสั่งให้ พล.ต.ต.วิสุทธิ วานิชบุตร ย้ายออกจากพื้นที่และไม่ให้รับผิดชอบงานด้านสืบสวนสอบสวนปราบปรามอีก นอกจากนั้นปัญหาความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายยังสะท้อนให้เห็นได้ชัดจากจำนวนข้าราชการตำรวจที่ลาออกจากราชการที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี เพื่อไปบรรจรับราชการในองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอื่น เช่น ศาล สำนักงานอัยการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือองค์กรยุติธรรมต่างประเทศ

ปัจจุบันหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทย (ยกเว้นประเทศสิงคโปร์) ได้รับความเชื่อถือน้อย เนื่องจากถูกอิทธิพลต่างๆแทรกแซง ถือว่าเป็นวิกฤตการณ์ของระบบบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะองค์ประกอบโครงสร้างทั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในปัจจุบันไม่มีความเป็นอิสระ โดยนักการเมืองมีอิทธิพลแทรกแซงการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบและการให้ทุนให้โทษ โดยให้ความช่วยเหลือเฉพาะพรรคพวกของตน ทำให้องค์กรไม่สามารถเลือกสรรคนดี ที่มีทักษะและมีความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติงาน ซึ่งปัญหาที่หนักที่สุดขององค์กรตำรวจไม่ใช่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ความจริงเป็นปัญหาที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาครอบงำและใช้้องค์กรตำรวจเป็นเครื่องมือ

และพบว่าฝ่ายการเมืองไม่ต้องการให้เกิดการปฏิรูปองค์กรตำรวจ เพราะต้องการให้องค์กรตำรวจอยู่ภายในการควบคุมสั่งการของฝ่ายการเมือง

องค์กรตำรวจจึงจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงโครงสร้างระบบการทำงานและระบบการบริหารงานบุคคลที่โปร่งใส ควบคู่กับการสร้างบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมให้มีคุณภาพและคุณธรรม โดยส่งเสริมให้คนดีได้มีโอกาสขึ้นมาเป็นผู้นำองค์กร การแต่งตั้งโยกย้ายต้องใช้ระบบยุติธรรมและคุณธรรม ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ โดยจะต้องมีระบบป้องกันไม่ให้องค์กรหรือบุคคลใดเข้าแทรกแซงหรือครอบงำได้ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งโยกย้ายต้องมีความเป็นอิสระ เช่นเดียวกับองค์กรศาล องค์กรอัยการ เพราะหากองค์กรตำรวจ ไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล มีอิทธิพลภายนอก เช่น การเมือง รัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน และมีอิทธิพลภายใน เช่น ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อนร่วมงาน ก็จะส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมถูกแทรกแซง การบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการต่อเนื่องมาเป็นระยะๆ การปฏิรูปดังกล่าวต้องการให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์กร โดยปฏิรูปทั้งในภาคการเมือง ข้าราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการบ้านเมืองในระดับต่างๆ ที่ดีมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรม มีคุณธรรม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีสิทธิในการเรียกร้องในฐานะผู้บริโภค การรับรู้ข่าวสารข้อมูล การสร้างกลไกควบคุมตรวจสอบมากขึ้น⁵ สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ต้องปฏิรูปเปลี่ยนแปลงองค์กรให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไป เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยเพิ่มองค์ประกอบจากภาคประชาชนและข้าราชการตำรวจ ตลอดจนปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสม ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันและสอดคล้องกับภารกิจการรักษาความมั่นคงและความสงบ

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2541). “ธรรมรัฐแห่งชาติ (Good Governance).” สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 5-6.

เรียบร้อยของสังคม เพื่อพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับมาตรฐานสากล ลดความขัดแย้งภายในองค์กร เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดงานด้านตำรวจและการพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แนวคิดการจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจของไทย และองค์กรคณะกรรมการอัยการ

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจของไทย และต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

1.2.4 เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ นโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบัน โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ยังไม่มีความเป็นอิสระเด็ดขาดจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง จึงไม่อาจแก้ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามหลักยุติธรรมและคุณธรรม ซึ่งเป็นผลมาจากการกำหนดโครงสร้าง องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ ที่มีกรรมกรจากฝ่ายการเมืองมากเกินไป ขาดการถ่วงดุลอำนาจ และกลไกการตรวจสอบจากตัวแทนภาคประชาชนเพื่อให้ฝ่ายการเมืองทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจยังไม่มีความเหมาะสม จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง

ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษา แนวคิดของการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กฎ ประกาศ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน ศึกษารูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของตำรวจไทยและตำรวจต่างประเทศ รวมทั้งศึกษารูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการอัยการ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรตำรวจและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาและวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาและค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ เช่น เอกสาร หนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต จากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง รวมทั้งตำราบทความ วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบข้อมูลความเป็นมา โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

1.6.2 ทำให้ทราบข้อมูลความเป็นมา โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของตำรวจต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมาย และปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.6.3 การศึกษาวิเคราะห์ทำให้ทราบถึงความเป็นไปได้และความพร้อมในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นโยบายตำรวจแห่งชาติ และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

1.6.4 ทำให้ได้แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เพื่อความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรตำรวจ เป็นที่ยอมรับของประชาชน