

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นโยบาย ตำรวจแห่งชาติ และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และแนวทางแก้ไข

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และประวัติความเป็นมาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงแนวคิดการปฏิรูประบบงานตำรวจในภาพรวมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และศึกษาองค์ประกอบ โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ ลงมาจนถึงผู้บังคับการ ทำให้ทราบว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจการเมือง และอำนาจอิทธิพลอื่น เพื่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการทำงานของข้าราชการตำรวจ

การศึกษาครั้งนี้ได้นำแนวคิดการจัดตั้งองค์กรตำรวจในต่างประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบกฎหมาย Common Law ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งจัดระบบโครงสร้างรัฐบาลและตำรวจรูปแบบเดียวกับอังกฤษ เนื่องจากในอดีตเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้ามากที่สุดในเอเชียประเทศหนึ่ง ทั้งสามประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยยึดหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ซึ่งประเทศไทยได้นำแนวคิดของทั้ง 3 ประเทศนี้ มาเป็นแนวทางในการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกลไกการควบคุมตรวจสอบสำนักงานตำรวจแห่งชาติในรูปแบบคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) รวมถึงรูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วย จากการศึกษาพบว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบองค์กรตำรวจในแต่ละประเทศมีความใกล้เคียงกัน หากแต่ต่างกันในการจัดโครงสร้าง โดยประเทศอังกฤษเน้นรูปแบบการกระจายอำนาจให้มีคณะกรรมการเป็น

บอร์ดบริหารทุกหน่วยเป็นอิสระต่อกัน ประเทศฝรั่งเศสเน้นระบบผสมผสานทั้งรวมศูนย์อำนาจ และการกระจายอำนาจมีคณะกรรมการแห่งชาติและคณะกรรมการกฤษฎีกา บริหารงานแยกจากกัน อย่างเด็ดขาด ส่วนประเทศญี่ปุ่นในอดีตใช้รูปแบบรวมศูนย์อำนาจเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ด้วยนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง จึงจัดโครงสร้างองค์กรตำรวจให้กระจายอำนาจ ไปยังท้องถิ่นด้วย แต่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจึงปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้ใช้ระบบผสมผสาน ระหว่างรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจ เช่นเดียวกับฝรั่งเศส แต่ยังคงรูปแบบวัฒนธรรมองค์กร บางประการไว้ และสร้างกลไกการตรวจสอบที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ได้แก่ คณะกรรมการ รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายควบคุมตรวจสอบขององค์กรตำรวจ ระดับชาติ และคณะกรรมการรักษาความปลอดภัย กำกับดูแลในระดับจังหวัด โดยมีผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาและประสานงานนโยบายกับงานปฏิบัติการ รูปแบบนี้ในปัจจุบัน ถือว่ามีประสิทธิภาพและส่งผลให้องค์กรตำรวจในประเทศญี่ปุ่นเป็นที่ยอมรับของอารยประเทศ และเป็นต้นแบบในการจัดระบบพัฒนางานตำรวจของประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ยัง ได้ศึกษาการจัดโครงสร้างองค์กรตำรวจของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งมีการจัดองค์กรแบบกระจาย อำนาจ ยกกระดับองค์กรตำรวจเป็นระดับกระทรวง ให้รัฐมนตรีเป็น ผู้แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจ ซึ่ง เทียบได้กับประเทศไทยก่อนนำระบบคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติมาใช้ ถึงแม้ว่านิวซีแลนด์จะไม่มี โครงสร้างคณะกรรมการเช่นเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ที่พัฒนาแล้ว แต่กระทรวงตำรวจของ ประเทศนิวซีแลนด์ก็ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่โปร่งใสและปราศจากการแทรกแซงจาก ฝ่ายการเมืองเป็นอันดับต้นๆ ของโลก อันเนื่องมาจากการสร้างระบบการสรรหาเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีความเข้มแข็งเพื่อคัดเลือกคนดีมีความสามารถเข้าสู่องค์กร

สภาพปัญหาของการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่พบ จากการศึกษาคือ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ยังไม่มีความเป็นอิสระเด็ดขาดจากสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง และการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เพื่อผลประโยชน์บางประการ จึงส่งผลต่อระบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตั้งแต่ระดับผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติลงมาจนถึงผู้บังคับการ ไม่เป็นไปตามหลักยุติธรรมและคุณธรรม ทั้งยัง ส่งผลกระทบต่อเนื่อง ไปจนถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจ แห่งชาติในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บังคับการลงมาจนถึงตำรวจชั้น ประทวนปัญหาดังกล่าว เป็นผลมาจากการกำหนดโครงสร้าง องค์กรประกอบของทั้งสอง คณะกรรมการให้มีกรรมการจากฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้มีกรรมการจากฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมรวมจำนวน 6 คน จากจำนวน

กรรมการทั้งหมด 11 คน และองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจโดยเฉพาะ กลับให้มีประธานกรรมการมาจากฝ่ายการเมือง และกรรมการโดยตำแหน่งบางท่านแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้กลไกถ่วงดุลอำนาจ และการตรวจสอบจากตัวแทนภาคประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถทำให้กรรมการฝ่ายการเมืองทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง ถูกแทรกแซงด้วยนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ แต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดโดยไม่ตระหนักถึงระบบยุติธรรมและคุณธรรม

นอกจากนั้นปัญหาประการสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อข้าราชการตำรวจทั่วประเทศ และประชาชนผู้รับบริการ คือ การแต่งตั้งโยกย้าย การถอดถอน การแต่งตั้งผู้รักษาราชการ และการช่วยราชการ ของข้าราชการตำรวจอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ยังเป็นปัญหาที่ปรากฏต่อสาธารณชน ซึ่งยังไม่มีคำชี้แจงจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาทิเช่น การที่นายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ รักษาการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นระยะเวลาพิเศษ โดยนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน ก.ต.ช. ไม่ทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติในการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อคณะกรรมการ ก.ต.ช. และการแต่งตั้งโยกย้าย พล.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ผู้กำกับ สภ.บันนังสตา ไปดำรงตำแหน่งผู้กำกับ การนอกพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบเบื้องต้นว่ามีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง กัดฉันทการใช้ดุลพินิจของผู้บัญชาการตำรวจระดับภาค ทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายคราวนั้นไม่ยุติธรรมและไม่เที่ยงธรรม

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อศรัทธาของประชาชนที่มีต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างยิ่ง เพราะหากระบบการทำงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับระบบยุติธรรมและระบบคุณธรรมแล้ว จะสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นกับประชาชนได้อย่างไรว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในกระบวนการยุติธรรมจะอย่างไรตรงไปตรงมาบนพื้นฐานของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม (The Rule of law) เมื่อตัวข้าราชการตำรวจเองยังไม่ได้รับความเป็นธรรม

จากสภาพปัญหาและวิเคราะห์แนวคิดการจัดองค์กรตำรวจในประเทศไทยและต่างประเทศ จึงเห็นว่าโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการตำรวจยังไม่มีเหมาะสม ไม่มีอิสระและไม่เป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

ให้มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยเพิ่มองค์ประกอบจากภาคประชาชนที่มีประสิทธิภาพและสัดส่วนของข้าราชการตำรวจ ตลอดจนปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสม ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันและสอดคล้องกับภารกิจการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับมาตรฐานสากล ลดความขัดแย้งภายในองค์กร เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และแนวทางแก้ไข

ภายหลังจากมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรตำรวจไทยครั้งใหญ่ในปีพ.ศ. 2541 มีการออกพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้กรมตำรวจซึ่งมีสถานะเป็นกรมขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย โอนไปจัดตั้งเป็น “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงภายใน ส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การตระเวนชายแดน การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชน และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้อยู่ในบังคับบัญชาของ นายกรัฐมนตรี¹ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี และเพื่อให้การบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2547 จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติยศตำรวจ พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 2) และการประกาศใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ขึ้นครั้งแรก โดยมีเจตนารมณ์ให้มีคณะกรรมการ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารราชการและการดำเนินงานของตำรวจให้เป็นไปตามนโยบายนั้น²

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 73 ก วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2541.

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 18 ก วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2547.

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.)³ ไว้ดังนี้

มาตรา 17 “ให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการตาม (1)

ให้ประธานกรรมการ โดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทขึ้นไปคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ต.ช. และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ต.ช.

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ต.ช.

ให้นายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติผู้ทรงคุณวุฒิในราชกิจจานุเบกษา”

โครงสร้าง สัดส่วน องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่เหมาะสมจะเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการทำงานได้อย่างเป็นกลางและเที่ยงธรรม มีประสิทธิภาพ ปลอดจากแรงกดดันจากอำนาจแทรกแซงภายนอก ผู้ศึกษาจึงได้นำเสนอสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

4.1.1 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายการเมือง และแนวทางแก้ไข

จากการศึกษาองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พบว่ากรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น โดยมีรายละเอียดในแต่ละตำแหน่งดังนี้

1. ตำแหน่งประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ซึ่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่งนั้น จากการศึกษาพบว่า

³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 17.

นายกรัฐมนตรีมีสถานะเป็นข้าราชการการเมือง การกำหนดโครงสร้างให้ฝ่ายการเมืองเป็นประธานกรรมการอาจเป็นการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งทางนโยบายและการบังคับบัญชาได้

2. การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองนั้นอาจจะมีระดับความเข้มข้นต่างกันไปและมีหลายรูปแบบตั้งแต่ การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) หรือในอดีตใช้คำว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึงการฉ้อโกงสิ่งที่เคยเป็นหรือสิ่งที่ควรเป็นของราษฎร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบันอาจไม่ตรงนักเพราะการฉ้อโกงเปลี่ยนรูปแบบไป เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเองและพรรคพวก ทั้งจากทรัพยากรสาธารณะ เงินในอนาคต และจากประชาชน หากเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งอาจเกี่ยวโยงกับอาชญากรรมที่มีการจัดตั้งองค์กร (Organization Crime) จะเรียกว่า “การคอร์รัปชันทางการเมือง” (Political Corruption) และปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องตัดสินใจทำงานส่วนรวม ซึ่งคล้ายกับคำว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย⁴ การคอร์รัปชันในวงการค้าขายนั้นเป็นที่วิพากษ์ในสังคมอย่างกว้างขวางเป็นอันดับต้นๆ เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงจำเป็นต้องมีกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ถือเป็นกลไกหนึ่งในการกำกับดูแล ตรวจสอบการบริหารงาน และถ่วงดุลอำนาจของนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตรวจสอบกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การกำหนดให้ประธานเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองโดยตรงนั้น จึงเป็นการยอมรับอำนาจการเมืองให้มีส่วนในการบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงของนายกรัฐมนตรีกับกรรมการ โดยตำแหน่งอีก 5 คน ก็พบว่า มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งถือเป็นฝ่ายการเมืองโดยแท้ โดยรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจากบุคคลในพรรคการเมืองเดียวกันกับนายกรัฐมนตรีหรือมาจากสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลในกรณีเป็นรัฐบาลผสม และกรรมการ โดยตำแหน่งอีก 3 คน คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ล้วนเป็นตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

⁴ วิทยากร เชียงกุล. (2549). แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. หน้า 20-21.

พ.ศ. 2534 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า จึงมีความเป็นไปได้สูงมากที่จะได้กรรมการโดยตำแหน่ง (ข้าราชการประจำ) ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายการเมือง และปลัดกระทรวงนั้นเป็นตำแหน่งที่ได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่ปลัดกระทรวงจะมีมติไปในทางตรงกันข้ามกับรัฐมนตรีเพราะการลงมติค้านอาจส่งผลต่อการบริหารของกระทรวงในความรับผิดชอบของตนได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ยังกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการสรรหากรรมการ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ มีรายละเอียดกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่ง มีหลักการว่าให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขาละ 2 คน ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการพิจารณารายชื่อที่เหลือสาขาละ 1 คน แล้วนำเสนอคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่งพิจารณาเห็นชอบ ดังนั้น จึงอาจอธิบายวงจรเชื่อมโยงของการคัดสรรผู้ทรงคุณวุฒิได้ว่า คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่งเป็นผู้เลือก กรณีเช่นนี้อาจทำให้ได้บุคคลใกล้ชิดที่ได้รับการไว้วางใจจากฝ่ายการเมือง ก่อให้เกิดการเกรงใจและการให้ผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน โครงสร้างในลักษณะนี้จึงเป็นโครงสร้างที่เป็นเอกภาพของฝ่ายการเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากบุคคลที่ฝ่ายการเมืองไว้วางใจ เป็นเหตุให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยง่าย โดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ต้องเป็นคนที่ฝ่ายการเมืองไว้วางใจ คนที่เป็นพรรคพวกตนหรือไม่คัดค้านพวกตนมากนักให้ได้ดำรงตำแหน่ง และจากการศึกษาที่ผ่านมายังพบว่าฝ่ายการเมืองของประเทศไทยยังมีปัญหาการร้องเรียนจำนวนมากทั้งที่ปรากฏทางสื่อมวลชน และผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน การเรียกร้องจากสังคมให้ใช้ระบบคุณธรรมและจริยธรรมในการโยกย้ายผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงการแทรกแซงลือบีบบังคับกรรมการคัดเลือกหรือสรรหาของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการพิจารณาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอิสระในการพิจารณากำหนดนโยบาย กำกับดูแล ตรวจสอบ จึงเป็นการยากที่จะเกิดการพัฒนาสังคมสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพบว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีเจตนารมณ์ให้เกิดการลดขั้นตอนการ

ทำงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพิ่มความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารงาน และปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจการเมือง จึงกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้ ก.ตร. มีอำนาจเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำสูงสุดในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุดของระดับ ส.9 เทียบเท่าปลัดกระทรวงตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2554 เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยเฉพาะ อันเป็นการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการประจำในส่วนราชการให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรืออาจกล่าวได้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระ บริหารงานอย่างคล่องตัว จึงกำหนดให้ลดขั้นตอนการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยให้มีเฉพาะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานเกี่ยวข้องกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

โดยที่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้เป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในขณะเดียวกันด้วย จึงทำให้นายกรัฐมนตรีมีทั้งอำนาจกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจทั่วประเทศ จึงมีกรณีต้องพิจารณาว่าประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติควรมาจากฝ่ายการเมืองหรือไม่

การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่งนั้น แม้จะมีข้อเสียบางประการดังที่กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นองค์กรกึ่งทหารกึ่งการเมือง ภารกิจสำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจำเป็นต้องเกี่ยวโยงกับฝ่ายบริหารในการสั่งการบางเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นภารกิจลับเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ การปราบปรามอาชญากรรมที่ซับซ้อน หรือแม้กระทั่งการจับกุมนักการเมืองที่กระทำ ความผิดทางอาญา จึงจำเป็นที่ต้องมีฝ่ายการเมืองเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับนโยบายบริหารของประเทศให้สอดคล้องกันไป ในทิศทางเดียวกัน หากแต่จะกำหนดสัดส่วนกันอย่างไรเพื่อให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมมากที่สุด แม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและคณะกรรมการร่างกฎหมายในชั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีเจตนารมณ์ตรงกันให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอิสระจากอำนาจการเมือง หากแต่ในการพิจารณาชั้นวุฒิสภาก็มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและท้ายที่สุด

⁵ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 11 (2).

ก็ไม่อาจกำหนดโครงสร้างให้ฝ่ายการเมืองแยกออกไปจากคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติได้อย่างเด็ดขาด โดยเชื่อกันว่าการที่ประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนในการเลือกตั้งทั่วประเทศนั้น จะต้องทำหน้าที่อย่างดีที่สุดสำหรับประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อตอบสนองความไว้วางใจของประชาชนที่ลงคะแนนเลือกตั้ง

จากการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นมาขององค์กรอัยการ ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการในกระบวนการยุติธรรมของไทย และมีภารกิจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเชื่อมโยงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นว่าโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการในช่วงก่อนปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระสูงมาก ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้ประธานกรรมการมาจากการเลือกตั้งโดยผู้รับเลือกตั้งต้องเป็นข้าราชการบำนาญ ซึ่งเคยรับราชการอัยการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญและเคยรับราชการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า แต่การเป็นอิสระมากเกินไปก็มีข้อเสียบางประการเช่นกัน คือ การกำหนดนโยบายจะไม่มีเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหาร และหากปล่อยให้ตำรวจปกครองตนเองเป็นเวลานานเกินไป ก็อาจเกิดการผูกขาดอำนาจ และความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล ถือเป็น การแทรกแซงจากอำนาจภายนอกอย่างหนึ่งซึ่งเป็นผลเสียเท่ากันกับการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และเมื่อนำแนวคิดการให้อัยการปกครองตนเองเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงานอัยการมาปรับใช้กับการได้มาซึ่งประธานคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ พบว่าไม่สอดคล้องกับภารกิจสำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ต้องการการสั่งการที่เด็ดขาด รวดเร็ว คล่องตัว เพื่อรักษาความสงบของบ้านเมือง การกำหนดนโยบายการรักษาความปลอดภัยของบ้านเมืองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ภารกิจด้านความมั่นคงของประเทศ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จำเป็นต้องทำควบคู่กับนโยบายทางการเมืองและการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการการให้ฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจะทำให้ลดปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจที่เกี่ยวข้องกันอีกด้วย

2. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวง มหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ากรรมการโดยตำแหน่งทั้ง 5 คน ยกเว้นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง เป็นผลให้องค์ประกอบส่วนใหญ่ของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติไม่มีความเป็นกลางและไม่เป็นอิสระ อาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ และยังถ้ากรรมการมีที่มาจากสมาชิกพรรคเดียวกันจะมีความเป็นเอกภาพสูง

มาก ทำให้เกิดการบล็อกโหวต (Block vote) ในการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ แต่ก็อาจเกิดปัญหาในทางกลับกัน กรณีที่กรรมการโดยตำแหน่งมาจากสมาชิกพรรคการเมืองคนละขั้ว หรือมีความขัดแย้งกัน ก็จะทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ เช่น ในกรณีนายกรัฐมนตรีเสนอแต่งตั้ง พล.ต.อ. ปทีป ตันประเสริฐ เพื่อดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่เกิดความขัดแย้งในการลงมติระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมาจากคนละพรรคการเมืองกับนายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยจึงลงมติสวนทางกับนายกรัฐมนตรีในการประชุมห้วงเสียง เป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ รักษาราชการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นเวลาเกือบหนึ่งปี ซึ่งในกรณีนี้ยังเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่าการแต่งตั้งรักษาการเป็นระยะเวลา นานโดยไม่คํานึงกระบวนกรเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งจริงจะกระทำได้หรือไม่ และจะถือได้หรือไม่ว่านายกรัฐมนตรีผู้มีอำนาจเสนอชื่อ และคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติผู้มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และควรต้องรับผิดชอบต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างไร ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ ผู้ศึกษาจึงจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

จากกรณีปัญหาความไม่เป็นเอกภาพและความขัดแย้งของฝ่ายการเมืองที่นำเสนอข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานที่อย่างเที่ยงธรรม ตรงไปตรงมา ดังนั้น การให้ฝ่ายการเมืองมีเอกภาพมากขึ้นไปในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ในขณะที่นักการเมืองในประเทศไทยยังมีปัญหาการคอร์รัปชันและปัญหาด้านจริยธรรมอยู่เป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าในทางทฤษฎีนักการเมืองจะเป็นผู้แทนจากภาคประชาชนอย่างแท้จริงมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็มีได้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างจริงจัง จึงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้มีองค์ประกอบจากฝ่ายการเมืองจำนวนหลายคน

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน พิจารณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการโดยตำแหน่ง ตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549

ระเบียบ ก.ต.ช. กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ด้านใดด้านหนึ่ง ดังต่อไปนี้⁶

1) ด้านกฎหมาย

⁶ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 3.

- 2) ด้านการงบประมาณ
- 3) ด้านการพัฒนาองค์กร
- 4) ด้านการวางแผน หรือการบริหารและจัดการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ดำเนินการดังนี้⁷

(1) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พิจารณาเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ด้านละอย่างน้อยสองคนตามที่เห็นสมควรต่อ ประธาน ก.ต.ช. ตามแบบ ก.ต.ช.1 พร้อมประวัติและผลงานของผู้ทรงคุณวุฒิ ตามแบบ ก.ต.ช. 2

(2) ประธาน ก.ต.ช. พิจารณาคัดเลือกรายชื่อตาม (1) ด้านละหนึ่งคน เสนอต่อ ก.ต.ช. โดยตำแหน่ง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ข้อ 5 ประธาน ก.ต.ช. นำรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาในแต่ละด้านขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ นโยบายตำรวจแห่งชาติ⁸

โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกร่วมเป็นกรรมการด้วย เป็นโครงสร้างที่มีความเหมาะสม เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจโดยบุคคลภายนอกของกรรมการภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติและฝ่ายการเมือง หากแต่การคัดเลือกกำหนดให้เป็นดุลพินิจของกรรมการ โดยตำแหน่งซึ่งส่วนใหญ่มาจากฝ่ายการเมือง อันประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็มีฐานะเป็นเพียงกรรมการโดยตำแหน่งคนหนึ่งเท่านั้น เมื่อพิจารณาแล้วผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกล้วนเป็นบุคคลที่มาจากฝ่ายการเมืองที่อาจมีปัญหาการแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์บางประการ ดังนั้นจึงมีปัญหาว่าจะเป็นการเหมาะสมและเที่ยงตรงเพียงพอหรือไม่ที่จะให้ฝ่ายการเมืองใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ ในทางทฤษฎีเชื่อว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเป็นองค์ประกอบที่สำคัญใน

⁷ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 4.

⁸ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 5.

การจัดตั้งองค์กรกลุ่ม เป็นองค์กรถ่วงดุลอำนาจ และเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ของ คณะกรรมการอย่างอิสระและเป็นกลาง เป็นกลุ่มที่ปลอดจากผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่มีส่วนได้เสีย กับองค์กร และมีความเที่ยงธรรมทำให้การทำหน้าที่ที่มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ซึ่งเห็นได้จาก องค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการต่างๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ คณะกรรมการข้าราชการอัยการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สภากรุงเทพมหานคร และสภาองค์การส่วนท้องถิ่น ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การจะได้คนดี คนเก่ง เข้ามาบริหารงานจำเป็นต้องสร้างกลไกในการคัดเลือกที่เหมาะสม ต้องกำหนดวิธีการได้มาให้ความยุติธรรม เป็นกลาง ไม่เปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอก

แนวทางแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่ง มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจาก ภารกิจอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นแบบกึ่งทหาร กึ่งการเมืองมีภารกิจบางประการที่จำเป็นต้องใช้การสั่งการอย่างเด็ดขาด รวดเร็ว เช่น ภารกิจเพื่อความมั่นคงของประเทศ ภารกิจในการปราบปรามอาชญากรรมร้ายแรง หรือการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากภัยก่อการร้ายและการจลาจล การกำหนดนโยบาย และทิศทางการบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงนโยบายและการสั่งการ กับฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจากการศึกษาโครงสร้างองค์กรตำรวจใน บางประเทศ พบว่าในประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ และฝรั่งเศสกำหนดให้ฝ่ายการเมืองเป็นประธานทั้งสิ้น แต่ในประเทศญี่ปุ่นมีระบบการควบคุมไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซง สร้างความเป็นกลาง ทางการเมือง โดยให้คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติอยู่ในการควบคุมของสำนัก นายกรัฐมนตรี แต่ห้ามมิให้รัฐมนตรีในฐานะประธานใช้สิทธิออกเสียงในการแต่งตั้งผู้บริหาร ระดับสูงของสำนักงานตำรวจ ซึ่งถือเป็นการพยายามแยกฝ่ายการเมืองออกจากสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ

เมื่อกำหนดให้ประธานกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาจากฝ่ายการเมืองเพียง ตำแหน่งเดียว จะทำให้ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองลดลง อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายการเมืองจะมี เพียงตำแหน่งเดียวก็ตาม แต่เป็นตำแหน่งสำคัญ ตำแหน่งประธานกรรมการนั้นสามารถชี้นำ กรรมการอื่นได้ อีกทั้งยังเป็นผู้กำหนดระเบียบวาระการประชุมอีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุม การใช้ดุลพินิจของประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่มาจากฝ่ายการเมือง ผู้ศึกษา เห็นสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ กำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีในฐานะ ประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติออกเสียงลงมติในกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติ และเพื่อป้องกันมิ

ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือประธานกรรมการใช้อำนาจกระทำการใดๆ อันเป็นการสอดแทรกเกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องในฝ่ายการเมือง แนวทางแก้ไขอีกประการหนึ่งผู้ศึกษาเห็นสมควร กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง และเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมไว้ตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. แนวทางแก้ไขปัญหากรรมการโดยตำแหน่งมาจากฝ่ายการเมือง จำนวน 5 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ แบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ

ให้ตัดฝ่ายการเมืองออกจากโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (กรรมการโดยตำแหน่ง) ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และให้มีกรรมการตัวแทนจากภาคประชาชนที่เป็นอดีตข้าราชการตำรวจแทน เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการกำหนดทิศทางการบริหารและการดำเนินงานของข้าราชการตำรวจ จึงจำเป็นต้องมีบุคคลที่มีประสบการณ์ในการบริหารสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อสะท้อนปัญหาของข้าราชการตำรวจทั่วประเทศอย่างแท้จริง และมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดให้ผู้แทนภาคประชาชนที่เป็นอดีตข้าราชการตำรวจนั้น เป็นแนวคิดเดียวกันกับการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ และสมควรกำหนดระยะเวลาที่พ้นจากตำแหน่งพอสมควรที่ไม่ใกล้กันมากเพื่อป้องกันการสืบทอดอำนาจ หรือมีส่วนได้เสีย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่า การปรับเปลี่ยนองค์กรตำรวจให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ได้ต้องเริ่มต้นจากตำรวจเอง และการให้ตำรวจบริหารกันเองนั้น นอกจากจะสะท้อนปัญหาขององค์กรได้อย่างแท้จริงแล้ว บุคคลที่รักและศรัทธาในวิชาชีพตำรวจจะทำงานอย่างทุ่มเท เสียสละ และเพื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างดียิ่ง

สำหรับการกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ โดยตำแหน่ง มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นตำแหน่งบริหารสูงสุดรองจากนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่หลักในการบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงถือได้ว่าเป็นฟันเฟืองหลักและมีความสำคัญมากในการขับเคลื่อนนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เกิดเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อเชื่อมโยงนโยบายของคณะกรรมการกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนต่างๆ ให้เกิดผลในทาง

ปฏิบัติ สามารถนำเสนอปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการ เพื่อพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จากการศึกษาพบว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงจำนวนมาก ด้วยกระบวนการคัดสรรที่ผ่านระบบการแข่งขันอย่างเป็นทางการเป็นธรรมเนียมของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และการฝึกฝน ฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรตำรวจในประเทศไทย ควรเริ่มต้นจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเอง ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติที่ทราบปัญหาอุปสรรคเป็นอย่างดี ควรจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการด้วย เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงนโยบายกับเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกระดับ หากแต่จะให้ข้าราชการตำรวจในราชการหรือนอกราชการอย่างใดจะมีความเหมาะสมกว่ากันนั้น ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้เป็นผู้รับบำนาญ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการตำรวจมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ทั้งนี้ เป็นการพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะถูกดำเนินการทางวินัย ให้เป็นการทิ้งช่วงเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจระหว่างกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติที่เคยเป็นข้าราชการตำรวจกับตำรวจที่ยังรับราชการอยู่ แต่ก็ไม่ควรจะพ้นจากตำแหน่งนานเกินไป เพราะยังเข้าใจกระบวนการทำงาน นโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อยู่ และยังมีความกระตือรือร้นที่จะทำงานอยู่พอสมควร

แนวทางแก้ไขเพื่อมิให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการคัดเลือกมาเกี่ยวโยงกับฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมนั้น ต้องปรับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการได้มา คุณสมบัติ และกระบวนการสรรหาให้มีความเหมาะสมตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และระเบียบ ก.ต.ช. กำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ เพราะการกำหนดให้กรรมการ โดยตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นผู้คัดเลือก ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งมีโอกาสแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เพื่อให้คนใกล้ชิดหาประโยชน์ในทางที่มีขอบได้ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดกระบวนการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาที่เป็นอิสระ มีความเป็นกลาง จำนวนกรรมการมีสัดส่วนที่สมดุล มีความหลากหลาย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดให้องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ มาจากองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

1) กรรมการจากตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานทางปกครอง จำนวน 3 คน ได้แก่ อัยการสูงสุด ปลัดกระทรวงยุติธรรม และปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 3 หน่วยงานมีลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมในประเทศไทย มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นอย่างดี ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งใน

กระบวนการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติ มีความรู้ความสามารถตรงตามความต้องการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาชน จำนวน 2 คน ได้แก่ ตัวแทนของกรรมการสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีวิธีการสรรหาที่หลากหลายจากกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม องค์กรนี้จึงมีความเป็นอิสระสูง และสามารถเป็นตัวแทนที่สามารถสะท้อนความต้องการและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

3) กรรมการจากตัวแทนนักวิชาการ จำนวน 2 คน เลือกมาจากที่ประชุมอธิการบดีทั่วประเทศ ในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางสูง เนื่องจากไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเป็นกลุ่มที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งกรรมการจากกลุ่มนี้เป็นที่ยอมรับให้เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระในประเทศไทยหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โดยให้คณะกรรมการสรรหากำหนดขั้นตอน กระบวนการสรรหาที่มีความเป็นกลาง โดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน และกำหนดห้ามมิให้กรรมการสรรหาตาม 2 และ 3 สังกัดพรรคการเมือง

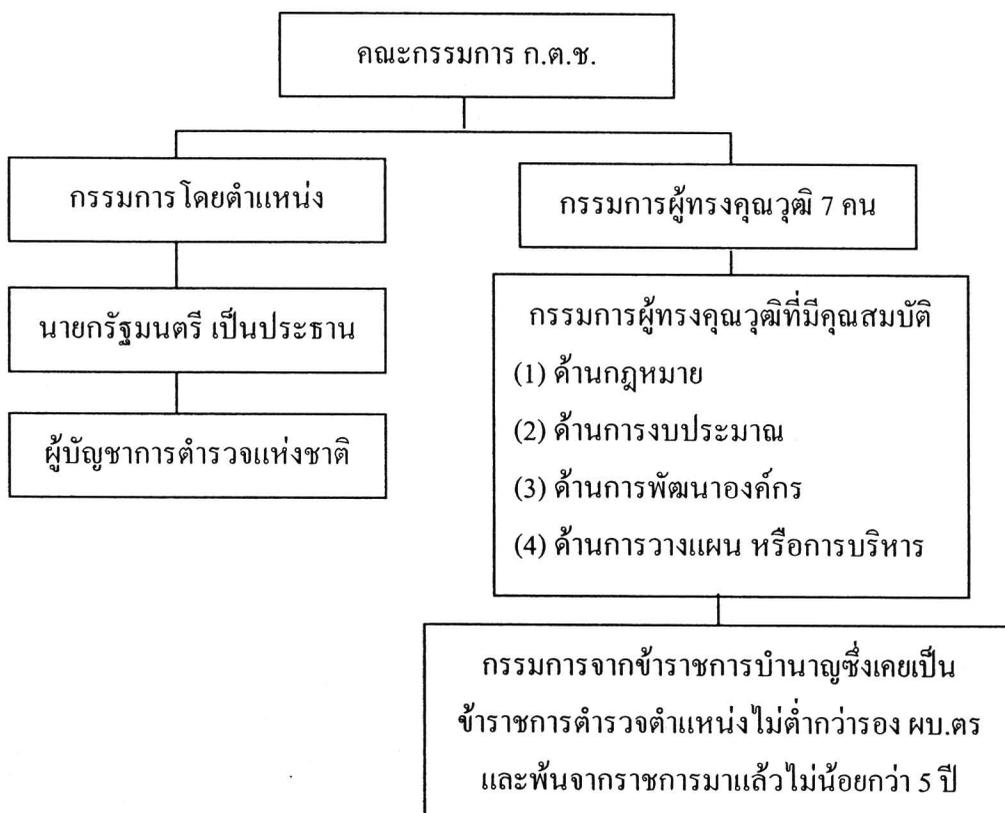
การกำหนดให้ประธานกรรมการ โดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทขึ้นไปคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ต.ช. และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ต.ช.

การกำหนดโครงสร้างของเลขานุการคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ โดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีข้อดีที่ทำให้การขับเคลื่อนการประชุม การน่านโยบายไปทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติมีความรวดเร็ว คล่องตัว เนื่องจากฝ่ายเลขานุการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจหมายถึงการได้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้รับการไว้วางใจมาทำหน้าที่เลขานุการ แต่มีข้อเสียอยู่เช่นกันคือ การทำหน้าที่ไม่มีความต่อเนื่อง ฝ่ายเลขานุการอาจเปลี่ยนแปลงไปตามตัวผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งที่ผ่านมาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่ละคนมีช่วงเวลาดำรงตำแหน่งไม่เกินสองปี

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง และไม่ยึดโยงกับตัวบุคคล สมควรปรับเปลี่ยนให้ฝ่ายเลขานุการกำหนดโดยตำแหน่ง ซึ่งตำแหน่งที่เหมาะสมคือ หัวหน้าสำนักงาน ก.ต.ช. ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลสำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยเฉพาะ การ

ทำงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีข้อดีที่ฝ่ายเลขานุการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องอยู่ภายใต้การสั่งการของผู้บังคับบัญชา

กล่าวโดยสรุป แนวทางแก้ไขปัญหาโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง สร้างกลไกในการถ่วงดุลตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และเพิ่มตัวแทนจากภาคประชาชนเพื่อความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ดังต่อไปนี้



ตารางเปรียบเทียบโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

โครงสร้างคณะกรรมการ ก.ต.ช. ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547	โครงสร้างคณะกรรมการ ก.ต.ช. ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .
<p>มาตรา 17 “ให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติและ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาโดยกรรมการโดยตำแหน่ง จากผู้ที่มีคุณสมบัติดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> (1) ด้านกฎหมาย (2) ด้านการงบประมาณ (3) ด้านการพัฒนาองค์กร (4) ด้านการวางแผน หรือการบริหาร ให้ประธานกรรมการ โดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ต.ช. และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไปจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ต.ช. 	<p>มาตรา 17 “ให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ 2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 3. กรรมการ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ <ol style="list-style-type: none"> (ก) กรรมการ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ ด้านกฎหมาย หรือการงบประมาณ หรือการพัฒนาองค์กร หรือการวางแผน หรือการบริหาร (ข) กรรมการ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจมาแล้ว ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และพ้นจากราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตาม (3) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบ ก.ต.ช. <p>ให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ต.ช. เป็นเลขานุการ และประธานกรรมการอาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจสำนักงาน ก.ต.ช. โดยคำแนะนำของหัวหน้าสำนักงาน ก.ต.ช. จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”</p>

4.1.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ กรณีการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแนวทางแก้ไข

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมี 2 ประเด็นดังนี้

4.1.2.1 ปัญหาการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี เสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

สภาพปัญหาการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ที่เกิดขึ้นภายหลังมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 18 (3)⁹ ในเรื่องนี้ คือ ในวาระแต่งตั้งประจำปี 2552 พล.ต.อ.พัชรวาท วงษ์สุวรรณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้นจะเกษียณอายุราชการในวันที่ 1 ตุลาคม 2552 ในกระบวนการคัดเลือกซึ่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติกำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ เพื่อพิจารณาคัดเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี จึงได้กำหนดให้มีการประชุม ก.ต.ช. เพื่อลงมติคัดเลือก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ นายกรัฐมนตรีได้เสนอชื่อ พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ จเรตำรวจแห่งชาติ (จตช.) เป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อที่ประชุม ผลการประชุมปรากฏว่า ให้เลื่อนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกไป โดย พล.ต.อ.สุเทพ ธรรมรักษ์ ก.ต.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้รายละเอียดว่า ก.ต.ช. ต้องการให้บุคคลที่อยู่ในข่ายอีก 9 คน ได้มีโอกาสแสดงวิสัยทัศน์ และการแต่งตั้งจะต้องมีความรอบคอบ จึงนัดประชุมครั้งที่ 2 ในการประชุมห้วงเสียง คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีมติไม่เป็นเอกฉันท์ เป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีไม่เสนอชื่อ พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ ให้ที่ประชุมพิจารณาอีก แต่ได้ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ รักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นเวลาเกือบหนึ่งปี จนกระทั่ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ พ้นจากราชการเพราะเหตุเกษียณอายุ โดยที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอำนาจโต้แย้งแต่อย่างใด เนื่องจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้แต่เพียงว่าให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ จึงเห็นได้

⁹ มาตรา 18 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 ให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (3) พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ.

ว่าการเสนอชื่อข้าราชการตำรวจที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจโดยลำพังของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งกรณีนี้เกิดปัญหาเนื่องจากนายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเป็นคนเดียวกัน เมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่เสนอรายชื่อ และในขณะเดียวกันในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติก็ไม่กำหนดให้มีวาระพิจารณา คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติจึงมีอภิศักการพิจารณาแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ และจากบทบัญญัติมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติหาได้มีอำนาจสั่งการนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่อย่างใดไม่

จากข้อเท็จจริงข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาสำคัญเกิดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่มีอิสระบนพื้นฐานของความเป็นธรรม เมื่อไม่ได้บุคคลที่ตนไว้วางใจมาทำหน้าที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก็หลีกเลี่ยงการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งกรณีปัญหานี้เกิดขึ้นจากความขัดแย้งและความไม่มีเอกภาพของฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากพรรคร่วมรัฐบาลเดียวกัน ทำให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะได้รับ อาทิเช่น การได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนสูงขึ้น สิทธิการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น

ในประเทศญี่ปุ่นมีการวางระบบความเป็นกลางทางการเมืองและความเป็นอิสระ โดยให้คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ อยู่ภายใต้สำนักงานคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจบังคับโดยตรงหรือควบคุมสำนักงานตำรวจ และยังให้คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติทำหน้าที่แต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงของจังหวัดต่างๆ ส่วนในระดับจังหวัดก็เช่นเดียวกัน คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัด ไม่อาจแทรกแซงการดำเนินคดีหรือการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจได้ หัวหน้าตำรวจจังหวัดก็ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ โดยความยินยอมของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยจังหวัด และแม้ว่าจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ แต่ก็มีข้อห้ามมิให้รัฐมนตรีในฐานะประธานใช้สิทธิออกเสียงในกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และหัวหน้าตำรวจจังหวัด จึงเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นวางกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลไว้ได้ระดับหนึ่งซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในองค์กรตำรวจต่างประเทศ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ซึ่งก็เป็น

หลักประกันว่าการแต่งตั้งนั้นผ่านกระบวนการคัดเลือกจากบุคคลที่มีความเป็นกลาง แต่การนำมาปรับใช้กับประเทศไทยไม่ได้นำมาใช้ครบทุกประการ จึงน่าจะนำมาเป็นแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติในการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

แนวทางแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ 2 ประการคือ

1) กำหนดรายละเอียดกระบวนการคัดเลือกผู้บัญชาการแห่งชาติไว้ให้ชัดเจน ดังนี้

ให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(ก) ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจโดยคำนึงถึงระบบอาวุโส และผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาคัดเลือก

(ข) การพิจารณาคัดเลือกให้ใช้มติเสียงข้างมากโดยที่ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานใช้สิทธิออกเสียงคัดเลือก

2) กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการคัดเลือกหรือสรรหาไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย โดยเทียบเคียงกับการได้มาซึ่งตำแหน่งปลัดกระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยอาจกำหนดให้ดำเนินการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก่อนวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติครบวาระ ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอเหตุผลต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อใช้ดุลพินิจในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม และแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนไว้ให้ชัดเจน

4.1.2.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งรักษาราชการแทนหรือการช่วยราชการของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้แต่เพียงว่าให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการพิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจ

เพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอเท่านั้น¹⁰ มิได้รวมถึงอำนาจในการถอดถอนหากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขาดคุณสมบัติหรือมีเหตุอื่นอันสมควรให้พ้นจากตำแหน่ง รวมถึงการโยกย้าย หรือการช่วยราชการด้วย กรณีจึงเป็นปัญหาว่าใครควรจะเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วหากพระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ว่าด้วยเรื่องการถอดถอน การโยกย้าย การสั่งให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี หรือการช่วยราชการของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่ามาใช้ในการพิจารณา ได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจสั่งการโดยอ้างตามมาตรา 11 (2) และสำหรับการรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีที่ตำแหน่งว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติราชการได้¹¹ ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการถอดถอน การโยกย้าย การสั่งให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี หรือการช่วยราชการ จึงจำเป็นต้องศึกษาเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนเพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติต่อไป

การที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจแต่งตั้งรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจนครบวาระยังเป็นปัญหาว่ากระทำได้หรือไม่ เนื่องจากการรักษาราชการแทนหรือการรักษาราชการในตำแหน่ง หมายถึง การให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบงานในตำแหน่งอื่นอีกตำแหน่งหนึ่ง เป็นการชั่วคราวในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ การรักษาราชการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอาจจะทำให้เกิดปัญหาการพัฒนาตำรวจ ทั้งเชิงโครงสร้าง และเชิงเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง การแทรกแซงทางการเมือง เรื่องการแต่งตั้งบุคคล รวมทั้งติดตามและตรวจสอบการทำงานของตำรวจ

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รวมถึงการโยกย้าย การออกคำสั่งช่วยราชการ นับแต่พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติใช้บังคับ คือ มีการแต่งตั้ง

¹⁰ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 18(4).

¹¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง.

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาแล้ว 9 ครั้ง แต่ไม่มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใดดำรงตำแหน่งจนถึงเกษียณอายุราชการ มีรายละเอียดดังนี้

1. พลตำรวจเอกสันต์ ศรีदानนท์ เริ่มวาระ 1 ตุลาคม 2544 ถึง 30 กันยายน 2547 ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจนเกษียณอายุราชการ (22 มีนาคม พ.ศ. 2547 – 30 กันยายน 2547)
2. พลตำรวจเอกสุนทร ชัยขวัญ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2547 – 30 กันยายน 2547
3. พลตำรวจเอกโกวิท วัฒนะ เริ่มวาระ 1 ตุลาคม 2547 ถึง 22 เมษายน 2550 ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง (5 กุมภาพันธ์ 2550-22 เมษายน 2550) ภายหลังคำสั่งศาลปกครองกลางพิจารณาว่าอยู่ในตำแหน่งจนเกษียณอายุราชการในวันที่ 30 กันยายน 2550
4. พลตำรวจเอกเสรีพิศุทธิ์ เตมียาเวส เริ่มวาระ 1 ตุลาคม 2550 ถึง 8 เมษายน 2551 รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550 – 1 ตุลาคม 2550 และมีคำสั่งให้ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง (29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 – 8 เมษายน 2551)
5. พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ เริ่มวาระ 8 เมษายน 2551 ถึง 30 กันยายน 2552 รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตั้งแต่วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 – 8 เมษายน 2551 และมีคำสั่งให้ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 – 21 ธันวาคม 2551) ลาพักร้อน (4 สิงหาคม 2552- 10 สิงหาคม 2552) ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจนเกษียณอายุราชการ (9 กันยายน 2552 – 30 กันยายน 2552)
6. พลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2552- 10 สิงหาคม 2552
7. พลตำรวจเอกธานี สมบูรณ์ทรัพย์ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2552- 30 กันยายน 2552
8. พลตำรวจเอกปทีป ตันประเสริฐ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ วาระแรก ตั้งแต่วันที่ 28 พฤศจิกายน 2551 – 21 ธันวาคม 2551 และรักษาการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ วาระที่สอง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2552 – 2 กันยายน 2553
9. พลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2553 จนถึงปัจจุบัน

แนวทางแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งรักษาราชการแทนหรือการช่วยราชการของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่นายกรัฐมนตรีเสนอ แต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ ให้ดำรงตำแหน่งรักษาราชการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นเวลายาวนานถึง 11 เดือน 2 วันโดยไม่ดำเนินการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติคัดเลือกนั้น แม้จะไม่มีข้อกำหนดกำหนดเป็นความผิด และไม่มีกฎหมายใดระบุระยะเวลารักษาราชการแทนกรณีตำแหน่งว่างลงจะรักษาราชการได้นานเท่าไร ดังนั้นการรักษาราชการในตำแหน่งที่ว่างลงจึงไม่มีกำหนดเวลา แต่เนื่องจากตำแหน่งรักษาราชการนั้น เป็นการทำงานแทนเจ้าของตำแหน่งที่แท้จริงในหลายครั้งผู้รักษาราชการก็ไม่อาจทำงานบางอย่างได้ดี หรืออาจทำได้ก็ไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควรในขณะปฏิบัติหน้าที่ เช่น ตำแหน่งรักษาราชการแล้วมีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ในอำนาจแม้จะทำได้แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับ ซึ่งในกรณีนี้เคยมีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเห็นว่าควรจะต้องแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้เรียบร้อยก่อนที่จะแต่งตั้ง ข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือจเรตำรวจแห่งชาติลงมาถึงผู้บังคับการ เพื่อให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติใหม่ได้มีโอกาสคัดเลือกบุคคลที่จะมาทำงานด้วย จนถึงขั้นมีการประท้วงด้วยการไม่เข้าประชุมของกรรมการข้าราชการตำรวจ ในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการแห่งชาติ หรือจเรตำรวจแห่งชาติลงมา นอกจากนี้ในประเด็นปัญหาข้อกำหนดว่าการแต่งตั้งรักษาราชการเป็นระยะเวลาสั้น โดยไม่ดำเนินการกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งจริงจะถือได้หรือไม่ว่านายกรัฐมนตรีผู้มีอำนาจเสนอชื่อให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่นั้น ในกรณีนี้เห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีเสนอชื่อแต่งตั้ง พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐ แล้วแต่การเสนอแต่งตั้งยังไม่บรรลุผล จึงไม่อาจถือได้ว่านายกรัฐมนตรี ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนกรณีการยังคงให้ พล.ต.อ.ปทีป ตันประเสริฐดำรงตำแหน่ง รักษาราชการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นานเป็นเวลาเกือบปีนั้นก็ไม่มีกฎหมายกล่าวถึงระยะเวลารักษาราชการและนายกรัฐมนตรี ก็อาจอ้างได้ว่ายังมีภารกิจอื่นที่จำเป็นกว่าที่จะต้องปฏิบัติให้เสร็จสิ้นก่อนยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น

การรักษาราชการแทนในตำแหน่ง ถ้าตำแหน่งข้าราชการตำรวจใดว่างลง และยังมีได้แต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นครั้งคราวให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้ที่มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการตำรวจซึ่งเห็นสมควรรักษาราชการแทนในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้ และสำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไปให้ถือว่า



นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งรักษาการแทน¹² และให้ผู้รักษาการแทน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ในกรณีที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาการแทนในทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างที่รักษาการแทนด้วย¹³ และในกรณีที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้อำนาจหรือหน้าที่ใดเป็นของปลัดกระทรวง การใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ถือเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ¹⁴

เมื่อไม่มีข้อกำหนดกำหนดว่าการให้มีการรักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นเวลานานจะถือเป็นความผิดก็จะต้องยอมรับผลว่า เมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การสั่งการข้าราชการตำรวจก็ย่อมไม่เป็นเอกภาพมีผลต่อระดับปฏิบัติการที่อาจปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ยังส่งผลให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจล่าช้าออกไปด้วย ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยควรมีข้อกำหนดที่ชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และคุณสมบัติข้าราชการตำรวจผู้ที่นายกรัฐมนตรีจะเสนอให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงควรกำหนดเวลาว่าเมื่อตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติใกล้จะครบวาระ ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ก่อนครบวาระ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่ทำการเสนอชื่อ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับการนับองค์ประชุมของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติมาใช้ โดยให้กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ขอให้มีการประชุมคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อมีมติให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการสรรหาข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติเหมาะสมแล้วนำรายชื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 18 (3) รวมทั้งกำหนดระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จด้วย และในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติไม่ยอมรับรายชื่อข้าราชการตำรวจที่นายกรัฐมนตรีนำเสนอพิจารณาคัดเลือกในการเสนอชื่อครั้งที่ 1 หากนายกรัฐมนตรียังเห็นสมควรยืนยันรายชื่อดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีเรียกประชุม

¹² พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 72.

¹³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 75.

¹⁴ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 76.

คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติเพื่อพิจารณาทบทวนรายชื่อเดิมเป็นครั้งที่สอง หากที่ประชุมยังไม่เห็นชอบอีก ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาแทน ทั้งนี้หากรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีเสนอชื่อมาแทนนั้นคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติพิจารณาไม่เห็นชอบ ก็ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้หนึ่งผู้ใดที่นายกรัฐมนตรีได้เสนอชื่อมาแล้วเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้ถือว่าคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติให้การยอมรับผู้นั้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

4.2.1 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะ เรียกชื่อว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล เพื่อทำหน้าที่การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น เลื่อนยศ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจลงมา จนถึงผู้บังคับการ ส่วนการแต่งตั้งในระดับอื่นๆ อยู่ในอำนาจของผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการ อันมีผลให้การจัดระบบไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การบังคับบัญชาการแต่งตั้งและการโยกย้ายหรือการดำเนินการทางวินัยเกิดความเป็นธรรม ความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁵

คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีโครงสร้าง¹⁶ ดังนี้

1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
 2) กรรมการ โดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน ได้แก่ เลขาธิการ ก.พ. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปัจจุบันมีจำนวน 6 คน)

3) กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งได้รับการเลือก โดยมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) ผู้ซึ่งเคยรับราชการ เป็นข้าราชการตำรวจ ในตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าผู้บัญชาการขึ้นไปจำนวนห้าคน แต่ต้องเป็นผู้ซึ่งพ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกินหนึ่งปี

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 121 ตอนที่ 18ก วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2547.

¹⁶ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30.

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจจำนวนหกคน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญ ในสาขานิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ อาชีววิทยาและงานยุติธรรม หรือสาขาอื่นตามที่ ก.ตร. กำหนดสาขาละไม่เกินหนึ่งคน เว้นแต่ในกรณีที่มี รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจ โดยตำแหน่งเพิ่มขึ้น ก็ให้มีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกตามจำนวนรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เพิ่มขึ้น

4) ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เป็นเลขานุการ ก.ตร. และรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. จำนวน 2 คน

ในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ผู้ศึกษาเห็นว่าองค์ประกอบมีความเหมาะสมค่อนข้างมาก มีเพียงปัญหาบางประการที่ส่งผลต่อการบริหารราชการ คือ การกำหนดองค์ประกอบให้มีข้าราชการการเมืองเป็นประธานคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.2.1.1 ปัญหาตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมาจากฝ่ายการเมือง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นประธานโดยตำแหน่ง ส่งผลให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ ถูกแทรกแซงจากองค์กรภายในและภายนอก โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอิทธิพล เป็นเหตุให้ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่อาศัยนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลในการใช้เส้นสายเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือมีผลประโยชน์ดีกว่า เนื่องจากเชื่อว่านักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลเหล่านั้นจะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ อย่างไรก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็พยายามออกหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันปัญหาเหล่านี้ แต่ก็ไม่สามารถยับยั้งปัญหาการแทรกแซงจากข้าราชการการเมือง ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจได้ เป็นเหตุให้ข้าราชการตำรวจที่มีผลการปฏิบัติงานดี มีความรู้ความสามารถ ทুমเท เสียสละในการปฏิบัติหน้าที่ขาดแรงจูงใจ ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ซึ่งเห็นได้ชัดจากปัญหาโรงเรียนของข้าราชการตำรวจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจวาระประจำปีปรากฏในสื่อมวลชนเมื่อ 2 ปีที่ผ่านมา กรณี พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ผู้กำกับ การตำรวจภูธรบันนังสตา ซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มาตั้งแต่รับราชการเป็น พลตำรวจมีผลการปฏิบัติงานดีเด่นชัดจนเป็นรูปธรรม 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 เป็นผลจากความอภัยในการแต่งตั้งโยกย้ายของวงการเสีเกี ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตื่นตัวและทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏผลว่า พ.ต.อ.สมเพียร เอกสมญา ไม่ได้โยกย้ายเพราะเหตุการณ์แทรกแซงจากฝ่ายการเมือง แต่ก็มีได้มีข้าราชการการเมืองคนใดแสดงความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว และในปีต่อมาก็เกิดปัญหาเรื่องเรียนในลักษณะเดียวกันอีกของ พล.ต.ต.วิสุทธิ วานิชบุตร ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 ได้ออกมาร้องเรียนต่อสื่อมวลชนกล่าวหาคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานว่าไม่ให้ความสำคัญเป็นธรรมเนียมในการโยกย้าย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาของ พล.ต.ต.วิสุทธิ วานิชบุตร เป็นเหตุให้นักการเมืองผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เสียผลประโยชน์ จึงได้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองโดยบุคคลใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี เพื่อมีคำสั่งให้ พล.ต.ต.วิสุทธิ วานิชบุตร ย้ายออกจากพื้นที่และไม่ให้รับผิดชอบงานด้านสืบสวนสอบสวนปราบปรามอีก นอกจากนี้ปัญหาความไม่เป็นธรรมเนียมในการแต่งตั้งโยกย้ายยังสะท้อนให้เห็นได้ชัดจากจำนวนข้าราชการตำรวจที่ลาออกจากราชการที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี เพื่อไปบรรจุรับราชการในองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอื่น เช่น ศาล สำนักงานอัยการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือองค์กรยุติธรรมต่างประเทศ

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอีกเรื่องหนึ่งจากการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือกรณีศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2552 ให้มีการเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ฉบับลงวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2552 ลำดับที่ 3 ที่แต่งตั้ง พล.ต.ท.วัชรพล ประสารราชกิจ ในขณะนั้นให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป เนื่องจาก พล.ต.อ.ชลอ ชวงษ์ ที่ปรึกษา สบ.10 (ด้านป้องกันปราบปราม) ได้ยื่นฟ้องผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจแห่งชาติ (ก.ตร.) และนายกรัฐมนตรี ศาลปกครองได้กำหนดประเด็นพิจารณาว่ากระบวนการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ว่างลง 1 ตำแหน่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ตาม พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 บัญญัติขั้นตอนการแต่งตั้งตำรวจ โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตรวจสอบคุณสมบัติและกระบวนการสรรหาให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดกฎ

ก.ตร.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งการโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติ และ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 โดยคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีความเร่งรีบและไม่เป็นอิสระอย่างชัดเจน และการที่ คณะกรรมการคัดเลือกฯ ประชุมเพื่อพิจารณาดังกล่าว โดยมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติร่วมพิจารณาด้วยเข้าลักษณะว่ามีสภาพร้ายแรง ซึ่งจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางขัดต่อเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติฯ และ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

นอกจากนั้น การแจ้งกำหนดนัดประชุมเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติในวันที่ 19 มีนาคม 2552 ของคณะกรรมการคัดเลือกฯ อ้างว่า เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนนั้นเห็นว่า ตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ว่างอยู่ 1 ตำแหน่ง เหตุเพราะ พล.ต.อ.ปริญ บุญผดุง รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปเป็นหัวหน้านายตำรวจราชสำนักตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 แต่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการคัดเลือกแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวในทันที ดังนั้นการคัดเลือกรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงไม่ใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน อีกทั้งมีเหตุน่าสงสัยว่าการเรียกประชุมในวันที่ 19 มีนาคม 2552 ได้มีการประชุมจริงหรือไม่หรือเป็นการแจ้งเวียนส่งเรื่องเพื่อขอความเห็นจากคณะกรรมการคัดเลือกฯ ตาม ประกาศของ ก.ตร.และเมื่อเปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและประวัติรับราชการของ พล.ต.อ.ชลอ ชูวงษ์ (ซึ่งขณะนั้นยศ พล.ต.ท.) กับ พล.ต.ท.วัชรพล ประสารราชกิจ ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นว่า ในส่วนของ พล.ต.อ.ชลอ ชูวงษ์ ระบุว่า มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารและป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเป็นอย่างดี ส่วน พล.ต.ท.วัชรพล ประสารราชกิจ ระบุว่า มีอาวุโสลำดับ 2 ในกลุ่มผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เคยเป็น ผบช.ปส. เป็นผู้มีความรอบรู้ประสบการณ์ด้านการบริหารอำนวยการของตำรวจเป็นอย่างดี แสดงให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลที่มีผลต่อการพิจารณาคัดเลือก และไม่ได้นำระบบอาวุโสมาใช้ในกระบวนการคัดเลือกในกรณีที่บุคคลทั้งสองมีคุณสมบัติด้านความรู้ ความสามารถทัดเทียมกัน

สำหรับสิทธิประโยชน์และเงินค่าตอบแทนและเงินประจำตำแหน่งที่ปรึกษา สบ 10 กับ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็พบว่าไม่เท่ากัน โดยตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีศักดิ์สูงกว่า ได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงเดือนละ 21,000 บาท และเงินค่าตอบแทนอีกเดือนละ 21,000 บาท ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษา สบ.10 ได้รับเงินค่าประจำตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะเดือนละ 15,600 บาท และเงินค่าตอบแทนอีกเดือนละ 15,000 บาท

ขณะที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พล.ต.ท.ชลอ ชูวงษ์ อาวุโสลำดับที่ 1 และ ไม่ปรากฏว่า มีความบกพร่องเรื่องประวัติรับราชการความประพฤติและผลปฏิบัติงาน ผู้ถูกฟ้องทั้งหมดก็ยอมรับถึงความรู้ความสามารถของ พล.ต.ท.ชลอ ชูวงษ์ ด้านบริหารและป้องกัน

ปราบปรามแต่ผู้ถูกฟ้องทั้งหมดกลับไม่กระทำในสิ่งที่ควรทำ กลับแต่งตั้ง พล.ต.ท. วัชรพล ประสารราชกิจ ซึ่งมีอาวุโสลำดับที่ 2 เป็น รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น การกระทำความผิดเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนั้น ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ 7 เม.ย. 2552 ที่แต่งตั้ง พล.ต.ท. วัชรพล ประสารราชกิจเป็น รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงมิชอบด้วยเช่นกัน

การกำหนดให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมาจากฝ่ายการเมืองทำให้เกิดระบบโควตาในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจวาระประจำปี ตั้งแต่ระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ และแทรกแซงลงไปถึงการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจทุกระดับ ซึ่งอยู่ในอำนาจของกองบัญชาการหรือกองบังคับการ ปัญหานี้ถือเป็นการคอร์รัปชันในเชิงนโยบายที่ยัง ไม่มีผู้ใดออกมายอมรับ แม้ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเป็นรูปธรรม แต่ก็เชื่อว่าได้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเกิดขึ้นจริง เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าการพิจารณาผลงานกันอย่างเป็นธรรม การตรวจสอบประวัติ ผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน บางครั้งเสนอแต่เพียงรายชื่อจากผู้มีอำนาจเท่านั้น ดังนั้นตำแหน่งประธานกรรมการจึงถือเป็นตำแหน่งสำคัญส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งโยกย้ายและให้คุณให้โทษกับข้าราชการตำรวจ

แนวทางแก้ไขปัญหาประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมาจากฝ่ายการเมือง

แม้ว่าพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จะกำหนดให้มีฝ่ายการเมืองเพียงตำแหน่งเดียวในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจก็ถือเป็นตำแหน่งสำคัญ เพราะเป็นประธานซึ่งเป็นตำแหน่งที่สามารถชี้นำกรรมการอื่นให้เห็นไปในทิศทางเดียวกันได้ เนื่องจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล แต่งตั้งโยกย้าย และให้คุณให้โทษกับข้าราชการตำรวจได้

จากการศึกษาแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการพบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการอัยการกำหนดให้ประธานกรรมการมาจากข้าราชการบำนาญซึ่งในอดีตเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด และไม่มีองค์ประกอบกรรมการที่มาจากฝ่ายการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ แนวคิดนี้จะเหมาะสมเมื่อนำมาปรับใช้กับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะภารกิจที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอิสระในการพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจและการบริหารงานบุคคลอื่นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การแก้ไขในประเด็นปัญหานี้ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไข พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจใหม่ ดังนี้

1. ให้มีคุณสมบัติเคยเป็นข้าราชการตำรวจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บัญชาการ และพ้นจากราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อมิให้มีการเชื่อมโยงอำนาจกับข้าราชการตำรวจในราชการ และมีความรู้ ประสบการณ์การบริหารราชการตำรวจเป็นอย่างดี

2. ประธานกรรมการได้มาโดยกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เชื่อว่าบริสุทธิ์ยุติธรรมที่สุด และผู้ที่ได้รับตำแหน่งจะมีความภาคภูมิใจจากการเป็นตัวแทนของข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ ซึ่งในการเลือกตั้งให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่งเสนอชื่อผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นประธาน ไม่น้อยกว่า 3 รายชื่อ และไม่เกิน 5 รายชื่อ ให้ข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับการขึ้นไปลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

4.2.1.2 ปัญหาองค์ประกอบของกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ

ก่อนพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2521 บังคับใช้ ข้าราชการตำรวจมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน ประเภทเดียวกับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลที่ล่าช้า และไม่สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ต้องการความรวดเร็ว คล่องตัวในการบริหารงาน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลตำรวจพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2521 จึงจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อแยกการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจเป็นการเฉพาะ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2521 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจกำหนดไม่ให้มีบุคคลภายนอก เนื่องจากว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจนั้นมีได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่เป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจทั่วประเทศด้วย เพราะฉะนั้นการที่จะเอาคนนอกซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลราชการของตำรวจเข้ามาด้วยจะเป็นการผิดหลักเกณฑ์ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความต่อเนื่องระหว่างกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่จึงกำหนดให้กรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นบุคคลภายนอกมีเลขาธิการ ก.พ.รวมอยู่ด้วย แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปทำให้เห็นชัดว่า องค์ประกอบของข้าราชการประจำจากส่วนราชการที่ไม่มีความเกี่ยวข้องใดๆ ในสายงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้การขับเคลื่อนการทำงานไม่คล่องตัว และเกิดความขัดแย้งระหว่างกรมการด้วยกันได้ โดยเฉพาะตำแหน่ง เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการที่ไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานด้านตำรวจ ในบางครั้งจึงเป็นเพียงกรรมการที่ไม่จำเป็น

แนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหานี้สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ให้ตัดกรรมการข้าราชการตำรวจซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ คือ เลขานุการ ก.พ.ออก เนื่องจากปัจจุบันข้าราชการตำรวจไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ก.พ.อีกต่อไป เมื่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ต้องการให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจแยกออกเป็นอิสระจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดองค์ประกอบจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจบนหลักการให้ตำรวจปกครองตนเอง ซึ่งจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ที่ต้องการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารราชการ ซึ่งการจัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการอื่น เช่น คณะกรรมการอัยการ ก็จัดองค์กรในลักษณะที่ให้ อัยการปกครองตนเองซึ่งก็ทำให้การบริหารงานบุคคลของอัยการมีความเป็นอิสระสูง และไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรภายนอก

4.2.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ และแนวทางแก้ไข

เมื่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ไม่ได้ใช้ระบบยุติธรรม คุณธรรม มาพิจารณา ดังตัวอย่างที่ได้กล่าวไว้ในบทแรกๆ ทั้งที่ต้องพิจารณาจากความสามารถในการทำงานใน ตำแหน่งนั้นๆ ว่าทำได้ เป็นหลัก แต่ปรากฏว่า มีข่าวการซื้อขายตำแหน่ง การฝากจากผู้มีอำนาจ เป็นต้น จนประชาชนจำนวนมากรู้สึกว่ เมื่อตำรวจได้ตำแหน่งจากการซื้อมา ผู้บังคับบัญชาได้รับผลประโยชน์ เมื่อมีเหตุความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาสั่งงาน ผู้ซื้อตำแหน่งไม่ยอมปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาเกรงใจก็ไม่สั่งอะไรอีก จนพบว่ามีตำรวจจำนวนมากไม่ทำตามหน้าที่ นับว่าเป็นปัญหาอย่างมาก ที่ประชาชนมีความรู้สึกดังกล่าว นอกจากปัญหาการแทรกแซงจากภายนอกแล้ว ยังเกิดปัญหาแทรกแซงภายในคณะกรรมการเองด้วย เห็นได้จากปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ปัญหาขัดเคืองในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายนายพลตำรวจที่บานปลาย จนเป็นเหตุให้กรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายสมศักดิ์ บุญทอง) ขอลาออกจากประธานบอร์ดกลั่นกรอง เนื่องจากกรรมการ ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายประจักษ์ เปี่ยมสมบูรณ์) ให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์ภายหลังการประชุม ก.ตร.ล้ม ด้วยเหตุว่า อนุกรรมการข้าราชการตำรวจชุดสอบสวนการซื้อขายตำแหน่งในสำนักงานตำรวจแห่งชาติหลายคนไม่มีความชอบธรรม เคยฝากตำรวจกับ พล.ต.อ.พัชรวาท วงษ์สุวรรณ อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และยังมีกรณีวิจารณ์กันมากกว่า อนุ ก.ตร. สอบซื้อขายตำแหน่งทำเกินอำนาจ ให้สอบการแต่งตั้งโยกย้ายปี 2552 แต่อนุกรรมการข้าราชการตำรวจกลับสอบเพิ่มการแต่งตั้งโยกย้ายในช่วงปี 2551 ที่

มีความผิดพลาดในการแต่งตั้งโยกย้ายด้วย ปัญหาดังกล่าวเป็นเพียงสาเหตุหนึ่ง que แสดงให้เห็นว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจมีปัญหา โดยตลอด และอีกหนึ่งปัญหาต่อเนื่องมาจากคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติยังไม่สามารถตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ได้ จึงมีข้อเสนอจากกรรมการข้าราชการตำรวจบางท่านว่าสมควรรอให้ได้ผู้บัญชาการคนใหม่ก่อน ก็มีการอภิปรายและมีความเห็นแตกต่างกันไป ในที่สุด นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจจึงตัดสินใจเลื่อนการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายไปก่อน โดยยกเพียงเหตุผลเดียวคือ ควรให้ได้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญเสียก่อน จากนั้นค่อยพิจารณาระดับรองลงมา ในกรณีเช่นนี้หากล่วงเลยระยะเวลาแต่งตั้งวาระประจำปี จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งรักษาการในตำแหน่งต่างๆ ที่ว่างลง ซึ่งรวมถึงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติด้วย และเมื่อถึงกำหนดการประชุมพิจารณาแต่งตั้งจริง รักษาการในตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติก็มีสิทธิเข้าประชุมด้วย กรณีหากมีรายชื่อรักษาการเหล่านั้นเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นด้วย จะถือเป็นกรณีคณะกรรมการทางปกครอง มีส่วนได้เสียโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณา หรือถึงแม้ว่าจะไม่อยู่ในที่ประชุม แต่ก็อาจทราบผลและชี้แจงกรรมการบางส่วนได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้จะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันในการพิจารณาแต่งตั้งอันจะทำให้การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจ แล้วนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) พิจารณาเห็นชอบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติลงมา จนถึงระดับผู้บังคับการ จึงเห็นได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติรองจากตนเองลงมา แต่ก็สร้างระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา โดยการให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจทำหน้าที่ถ่วงดุลอีกชั้นหนึ่ง จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจที่ผ่านมาพบการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตั้งแต่การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเมื่อพิจารณาในตำแหน่งสำคัญๆ บางตำแหน่ง ยังพบปัญหากรรมการมีส่วนได้เสียในการพิจารณาอีกด้วย

หลักผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียนั้น เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดห้ามมิให้บุคคลผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองทำการพิจารณาทาง

ปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่ากรณีมีเหตุเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้¹⁷ ซึ่งการฝ่าฝืนกระทำการพิจารณาทางปกครองทั้งที่ตนมีส่วนได้เสีย อาจทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีองค์ประกอบในส่วนที่เป็นรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจนั้น และยังกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจในระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยหลักการมีส่วนได้เสียและไม่เหมาะสมที่จะให้รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและจเรตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเห็นชอบการแต่งตั้งตนเองดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือแม้กระทั่งการแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดซึ่งอาจทำให้เสียความเป็นกลางได้

แนวทางแก้ไขการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นตำแหน่งสำคัญในการบริหารงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การให้ข้าราชการตำรวจมีส่วนร่วมในการพิจารณาแต่งตั้งตนเองให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้น เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดการบริหารงานตำรวจในบางประเทศที่มีการบริหารงานตำรวจคล้ายคลึงกับประเทศไทยพบว่าได้กำหนดให้อำนาจพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และจเรตำรวจแห่งชาติ เป็นอำนาจของคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อให้การพิจารณามีความเป็นกลางและไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง หรือบุคคลภายในสำนักงานตำรวจเอง ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเสมอภาคในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสูงในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการตำรวจซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือจเรตำรวจแห่งชาติ จากรายชื่อที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาตินำเสนอ

¹⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 16.